

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO de CIÊNCIAS SOCIAIS



Brasil, Portugal e o fim do tráfico de escravos

Sílvia Lemgruber Julianele Anciães

Orientadores: Prof. Doutor Andrés Malamud e Prof. Doutor Octavio Amorim Neto

**Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política na
especialidade de Relações Internacionais**

2019

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO de CIÊNCIAS SOCIAIS



Brasil, Portugal e o fim do tráfico de escravos

Sílvia Lemgruber Julianele Anciães

Júri:

Presidente: Doutora Ana Margarida de Seabra Nunes de Almeida, Investigadora Coordenadora e Presidente do Conselho Científico do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
Vogais:

Doutor Christian Edward Cyril Linch, Professor Associado do Instituto de Estudos Políticos e Sociais da Universidade do estado do Rio de Janeiro, Brasil;

Doutor Bruno César Santos Cardoso Reis, Professor Auxiliar da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa;

Doutor Andrés Malamud, Investigador Principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa;

Doutora Maria Isabel Carvalho Corrêa da Silva, Investigadora Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política na especialidade de Relações Internacionais

2019

Agradecimentos

Essa pesquisa é resultado de uma aventura e, como tal, de um longo percurso no qual alguns encontros fizeram diferença para que o seu objetivo fosse alcançado. Por isso, gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos meus orientadores, os Professores Doutores Andrés Malamud e Octavio Amorim Neto, pela confiança e dedicação. À Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa (AILPcsh), cujo apoio permitiu-me realizar esta investigação. À Maria Goretti Mathias pela atenção e pela solidariedade. Aos meus colegas da turma de doutoramento, em especial Débora Terra e Sofia Serra da Silva, pelo companheirismo.

À Cristina Alexandre, que acompanhou minha pesquisa desde quando ela era apenas uma ideia. À Fernanda Coelho, pelo apoio incondicional. À Iara Leite, pelo incentivo e pelo exemplo. À Carmina Rocha, pela generosidade sem limites. Às Margaridas, mãe e filha, à Beatriz e ao João Gusmão, pela amizade que encontrei em Portugal.

E finalmente, e mais importante, ao Daniel e à Luísa, que embarcaram nessa aventura comigo, e à minha família, por estar sempre ao nosso lado.

Resumo

Esta pesquisa teve como objetivo compreender porque, apesar das semelhanças entre seus regimes e instituições políticas e do fato de serem governados pela mesma dinastia, Brasil e Portugal responderam de forma distinta à pressão britânica ao conceder tratamento diverso ao fim do tráfico de escravos. Apesar da diferença do peso da escravidão e, por consequência, do tráfico nos dois casos, este constitui um tema privilegiado para estudar a relação entre os sistemas políticos brasileiro e português e suas respectivas sociedades, ambos sob pressão da Grã-Bretanha, com a qual os dois países mantinham relações preferenciais. Para alcançar seu objetivo, este trabalho lançou mão do modelo teórico da mudança institucional gradual desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010) e do *process tracing*. Ao final concluiu-se que, apesar da semelhança entre seus sistemas políticos, a diferença observada na mudança com relação ao tráfico de escravos nos dois países deve-se ao contraste na composição de seus atores políticos. Nesse sentido, a homogeneidade da elite política brasileira contrapõe-se à heterogeneidade da elite portuguesa, com ausência de um ator político com forte poder de veto.

Palavras-chave: Brasil, Portugal, fim do tráfico de escravos, teoria da mudança institucional gradual, *process tracing*.

Abstract

This work seeks to understand why, inspite of the impressive similarities between its political regime and institutions as well as of the fact of being ruled by the same dynasty, Brasil and Portugal put an end to the slave trade through different proceedings. Although slavery and slave trade had different weights in both cases, it is a privileged theme in the analysis of the relationship between the State and societies in the two countries in the nineteenth century. In order to do so, the research used the theory of gradual institutional change developed by Mahoney and Thelen (2010) and *process tracing*. The conclusion is that despite its similarities, the difference in the result between the two cases is due to the contrast between its political actors. Thereforth, whereas in Brazil the political elite constituted a homogeneous political actor, in Portugal the elite composition was characterized by its heterogeneity, with the absence of an actor with significant veto powers.

Key-words: Brazil, Portugal, end of the slave trade, gradual institutional change, process tracing.

Índice

Introdução	1
I. Escravidão e Abolicionismo no século XIX	
1.1. Introdução	5
1.2. A emergência da ordem liberal e os abolicionismos	7
1.3. Brasil e Portugal	17
1.4. Conclusão	20
II. A teoria da mudança institucional gradual e o process tracing como método histórico comparativo	
2.1. Introdução	21
2.2. A teoria da mudança institucional gradual	25
2.3. Hipóteses	32
2.4. O debate sobre os níveis de análise em relações internacionais	36
2.5. O <i>process tracing</i> como método da política comparada e sua definição	41
2.5.1. As causas para a explicação histórica	46
2.5.2. Os testes de hipótese em <i>process tracing</i>	47
2.5.3. Os tipos de evidência em <i>process tracing</i>	48
2.6. Conclusão	51
III. O Império do Brasil	
3.1. Introdução	53
3.2. Liberais e conservadores	59
3.3. Liberais, conservadores e o negreiro	63
3.4. A regência, a construção do Estado Imperial e o tráfico negreiro	68
3.4.1. A lei da Regência de 14 de junho de 1831	70
3.4.2. A lei de 7 de Novembro de 1831 (Lei Feijó)	71
3.4.3. O Ato Adicional de 1834	79
3.4.4. A Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840	81
3.4.5. A política de contrabando e a retomada do tráfico	84
3.4.6. A Lei Eusébio de Queirós e o fim do tráfico de escravos	88
3.4.7. A Lei de Terras	96
3.5. Conclusão	102

IV. O Brasil, a Grã-Bretanha e o fim do tráfico negreiro	
4.1. Introdução	103
4.2. Os acordos entre o Brasil e a Grã-Bretanha	106
4.3. A convenção de 1826	113
4.4. O tratado de navegação, amizade e comércio de 1827	118
4.5. A década de 1840, a nova diplomacia britânica e a supressão do tráfico	122
 V. Portugal e o fim do tráfico de escravos	
5.1. Introdução	133
5.2. A Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826	135
5.3. A legislação liberal de Mouzinho da Silveira	140
5.4. A fragilidade das Cortes e das instituições do Estado	144
5.5. Cartistas e Setembristas	146
5.6. Cartistas, setembristas e o tráfico de escravos	149
5.7. O decreto do fim do tráfico de escravos de 1836	151
5.8. Protecionismo <i>versus</i> livre comércio	152
5.9. A Revolução de setembro 1836 e a Constituição de 1838	154
5.10. O golpe de Estado e a ascensão de Costa Cabral (1942)	156
5.11. O tratado de 1842	157
5.12. Conclusão	163
 Conclusão	165
Lista de Figuras e Tabelas	178
Bibliografia	179

Nos dias antigos, acrescentou, os africanos olhavam para o mar e o que viam era o fim. O mar era uma parede, não uma estrada. Agora, os africanos olham para o mar e veem um trilho aberto aos portugueses, mas interdito para eles. No futuro – assegurou-me – aquele será um mar africano. O caminho a partir do qual os africanos inventarão o futuro.

(A Rainha Ginga, José Eduardo Agualusa, 2014)

Introdução

A proibição definitiva do tráfico de escravos no Brasil esteve no centro do antagonismo entre os dois primeiros projetos nacionais pelos quais lutavam os chamados luzias e saquaremas, os dois grupos cuja disputa definiu o espectro político da monarquia constitucional brasileira (Carvalho, 2006; Lynch, 2014; Mattos, 2004). Em Portugal, por sua vez, o fim definitivo do tráfico ao sul do Equador insere-se no quadro de instabilidade política da primeira metade do século XIX, marcado por revoluções e contra-revoluções que espelhavam as disputas entre facções políticas originárias das divisões provocadas pela guerra civil e pelas tentativas de consolidação do liberalismo e da monarquia constitucional (Bonifácio, 2010; Pereira, 1994; Sardica, 1997).

No caso brasileiro, as interpretações da tomada de decisão no sentido de dar fim ao tráfico diferem entre as explicações de ordem sistêmica – que tem como foco a pressão britânica e a dependência brasileira com relação à Grã-Bretanha – e aquelas de cunho doméstico – que identificam no processo político do Segundo Reinado as fontes domésticas determinantes para a decisão do país, tais como a centralização do Estado e a consolidação do projeto de nação implementado pelo partido conservador (Bethell, 1976 e 2012; Carvalho, 2012). No caso português, a discussão em torno das motivações que levaram ao fim efetivo do tráfico são objecto de escassos estudos que, assim como no caso brasileiro, dividem-se entre a dependência da Grã-Bretanha e as motivações endógenas geradas pela perda do Brasil e a necessidade de um novo projeto para a África (Alexandre, 1979; Capela, 1986; Marques, 1999).

Apesar da controvérsia, pode-se apontar nos dois casos a relação direta entre a abolição do tráfico e os diferentes projetos políticos defendidos pelas elites dos dois lados do Atlântico que, em última instância, refletem os embates provocados pela influência das ideias liberais impulsionadas pela revolução francesa e disseminadas ao longo das guerras napoleônicas (Bonifácio, 2010). Enquanto no Brasil o abolicionismo foi apropriado pelo partido conservador, cujo gabinete editou a Lei Eusébio de Queirós, responsável pelo fim do tráfico, em Portugal o fim do “infame comércio” por meio de acordo assinado entre o governo Costa Cabral (1842-46) e a Grã-Bretanha levou à apropriação da reação nacionalista e das ideias protecionistas pelos setembristas, grupo político que se autoproclamava herdeiro dos ideais liberais instituídos pela revolução do Porto (Bonifácio, 2010; Carvalho, 2012).

É importante ressaltar que, embora não fosse uma questão central para a política ou a sociedade portuguesa à época, o fim do tráfico acabou por ser associado à submissão do país à Grã-Bretanha. A questão confundiu-se ainda com a discussão em torno das pautas alfandegárias elaboradas pelo governo à época e cuja vigência dependia da suspensão ou do fim do tratado de comércio com a Grã-Bretanha. O cunho protecionista das pautas, cujo objetivo era o de estimular determinados setores da economia portuguesa, tais como lanifícios e têxteis, conferiu um caráter nacionalista à recusa em renovar o tratado, que ganhou força entre diferentes setores políticos e da opinião pública portuguesa principalmente após as medidas de força suscitadas pelo *Bill Palmerston*, aprovado pelo parlamento britânico em 1939 (Bonifácio, 2010; Marques, 1999; Pereira, 1994). Assim como o *Bill Aberdeen*, adotado três anos mais tarde com relação ao Brasil, o *Bill Palmerston* permitia a inspeção e apreensão pela marinha britânica de navios portugueses bem como a submissão aos tribunais britânicos de cidadãos portugueses suspeitos de envolvimento no tráfico (Marques, 1999).

Esta pesquisa busca recuperar o tema do fim do tráfico negreiro sob a perspectiva da política comparada e das relações internacionais, escapando à dicotomia entre o peso de fatores de ordem interna ou externa. De fato, a discussão sobre as verdadeiras motivações dos conservadores ao acabar definitivamente com o tráfico negreiro remete à fronteira analítica predominante nas relações internacionais, demarcada pela hegemonia do pensamento realista inaugurado por Hans Morgenthau (1948) no pós-Segunda Guerra Mundial.

Assim sendo, o trabalho busca responder à seguinte pergunta: porque no caso brasileiro o fim do tráfico negreiro ocorreu por meio de uma lei doméstica, ao passo que no caso português foi extinto por meio de um acordo celebrado com a Grã-Bretanha? A fim de responder esta pergunta, a pesquisa adotará o modelo de mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010), que permite ver de que forma a interação entre um desenho institucional semelhante e contextos políticos distintos contribuem para explicar as diferenças no processo de extinção do tráfico nos dois países.

Dessa forma, no primeiro capítulo, é elaborada uma cronologia dos abolicionismos em diversos contextos nacionais e uma tipologia abrangente das diferentes abolições ocorridas no século XIX. Em seguida, as particularidades dos casos brasileiro e português e a conveniência da comparação entre estes é sublinhada. Embora seja possível identificar uma maioria de abolições - seja do tráfico negreiro ou da escravidão - feitas por meio de leis e tratados, tais como aqueles firmados a partir da década de 1830 entre a Grã-Bretanha e

diversos países da América do Sul e da Europa, o fenômeno não ocorreu de forma uniforme e guarda particularidades seja em função do momento em que ocorreu com relação aos demais ou em função do contexto político.

O segundo capítulo, por sua vez, tem como objetivo principal explicar o modelo teórico adotado pela pesquisa para a análise das mudanças institucionais que levaram à implementação, no Brasil e em Portugal, da legislação que encerrou de forma definitiva o tráfico negreiro. Antes, contudo, é apresentado o contexto histórico e político da primeira metade do século XIX nos dois países bem como a pergunta de partida. Nas sessões seguintes, o modelo de mudança institucional gradual é explicado e são colocadas as hipóteses formuladas para responder à referida pergunta. Em seguida, considerando a natureza da variável dependente, é apresentado o debate sobre os níveis de análise de política externa e sua relação com os pressupostos das teorias de relações internacionais contidas no chamado segundo debate da disciplina. Na última sessão são apresentados os testes e as inferências causais prescritos pela utilização do *process tracing*, ferramenta metodológica da qual a pesquisa lança mão a fim de testar suas hipóteses.

O terceiro e o quarto capítulos dizem respeito ao caso brasileiro, sendo o primeiro relativo às principais discussões historiográficas sobre a questão. Assim, após um breve debate sobre as principais referências bibliográficas, a legislação pertinente ao desenho institucional do Estado brasileiro, editada a partir da Constituição de 1824 é sistematizada e explicada. Ademais, os dois principais grupos ou partidos políticos, nascidos do liberalismo implementado no Brasil a partir da independência são apresentados, bem como sua posição com relação à questão do tráfico. Ao final do capítulo, a legislação referida é sistematizada, com o intuito de complementar e esclarecer os resultados obtidos por meio da aplicação do modelo teórico escolhido ao caso brasileiro.

O caso português é abordado no capítulo 5. Este tem o mesmo marco cronológico que o caso brasileiro, qual seja, a Revolução do Porto, a Constituição de 1822 e seus desdobramentos. Buscou-se sintetizar o período em função das Constituições de 1822, 1826 e 1838, tendo em vista que as disputas entre os grupos políticos portugueses giravam em torno destas. Como será destacado ao longo da pesquisa, entre as diferenças dos dois casos está justamente a contestação com relação às referidas leis, o que deu origem à chamada “questão constitucional” do início do século XIX português, que inviabilizou regras mínimas de convivência entre as diferentes dissidências liberais.

Vale justificar a diferença no número de capítulos dedicados aos dois casos em função do fato de, no caso português, a bibliografia tanto sobre o tráfico negreiro como sobre a própria escravidão ser menos extensa do que a brasileira. Ao mesmo tempo, no caso brasileiro, o debate e a historiografia sobre o assunto dizem respeito às discussões e interpretações sobre identidade nacional do Brasil, abrangendo obras clássicas do que alguns chamam de ensaísmo interpretativo. Este, por seu turno, teve repercussões na historiografia e demais disciplinas, ganhando espaço significativo na bibliografia brasileira.

Cabe ainda justificar a relevância da pesquisa. Nesse sentido, em primeiro lugar, vale sublinhar que tanto no Brasil como em Portugal, o tráfico de escravos e a escravidão são temas inseridos no campo da historiografia, não sendo tratado sob a ótica das relações internacionais. Da mesma forma, o tema não foi abordado sob a perspectiva comparada com a seleção dos casos tratados pela pesquisa, apesar da participação expressiva tanto de brasileiros como portugueses no tráfico negreiro no século XIX. Traficantes e compradores, brasileiros e portugueses foram igualmente forçados pela Grã-Bretanha a suprimir o tráfico, o que teve repercussões em ambos os lados do Atlântico, incluindo as relações dos dois países com a África portuguesa. No entanto, o caso brasileiro é comumente comparado aos casos norte-americano e cubano, tendo em vista a relevância da escravidão nesses países.

Por fim, em tempos de intolerância, lembrar o passado ganha relevo e função particular, senão necessária, principalmente quando voltamos ao século em que as ideias liberais cruzaram o Atlântico para se aclimatar em terras e sociedades tão distintas. Em referência a Hannah Arendt, Starling (2018) sublinha a utilidade de se recorrer ao passado em momentos de crises tão profundas a ponto de extrapolar a dimensão econômica para abalar pensamentos, ideias e valores. Segundo a autora, “O presente costuma ser o desencadeador eficaz desse impulso de se dirigir ao passado para compreender a nós mesmos; e, se nos aventurarmos fundo o bastante sem que acabemos nos perdendo em alguns dos recantos mais tumultuados ou exóticos do passado, é provável que consigamos retornar aos nossos assuntos contemporâneos com as classes de perguntas que precisam ser feitas e o lastro de uma nova e decisiva compreensão acerca de problemas muito antigos” (2018: 14).

I

Escravidão e Abolicionismo no século XIX

1.1-Introdução

Este capítulo tem o intuito de construir uma cronologia e uma tipologia abrangente das diferentes abolições ocorridas no século XIX para, em seguida, descrever as particularidades dos casos brasileiro e português e a conveniência da comparação entre estes. A tipologia será feita de acordo com a forma pela qual o tráfico de escravos e a escravidão chegaram ao fim nos diferentes países em que a instituição existiu. Embora seja possível identificar uma maioria de abolições - seja do tráfico negreiro ou da escravidão - feitas por meio de leis e tratados, tais como aqueles firmados a partir da década de 1830 entre a Grã-Bretanha e diversos países da América do Sul e da Europa, o fenômeno não ocorreu de forma uniforme e guarda particularidades seja em função do momento em que ocorreu com relação aos demais ou em função do contexto político. De fato, sua classificação a partir de tipos específicos permite identificar com maior clareza os casos tidos como exceções no universo abolicionista, como o Brasil, os EUA, Cuba e Santo Domingo, onde, em 1804, uma revolta escrava levou à abolição do tráfico e da escravidão bem como ao surgimento de uma nova nação independente.

De acordo com Blackburn, *“The Atlantic slave trade and the slave systems it created in the New World were destroyed through definite acts of legislations and resistance. Emancipation was not a localized or hole-and-corner affair but something to be incorporated in resounding and self-consciously historic decrees”* (2013:277). Desse modo, a construção de uma tipologia de “abolicionismos” permite, em primeiro lugar, ressaltar a natureza heterogênea da forma com que a abolição do tráfico e da escravidão ocorreu ao longo do século XIX. Em segundo lugar, deriva das conveniências e demandas do método adotado pela pesquisa ao contribuir para o estabelecimento das correlações entre os diferentes fatores a incidir sobre um processo que ocorreu de forma distinta em um universo de casos que, a despeito das diferenças, produziram um mesmo resultado. Em última instância, a tipologia permite a associação das características das sociedades em que o tráfico de escravos era admitido às formas de abolição que levaram à sua extinção. Por fim, tem como objetivo contextualizar o abolicionismo português e brasileiro no quadro geral dos diversos abolicionismos do século XIX, identificar

semelhanças e particularidades entre eles e justificar sua seleção como casos passíveis de comparação.

Com isso, busca-se ainda ressaltar a natureza conjuntural do processo de abolição inaugurado com o fim do tráfico inglês de escravos em 1808, em contraposição à ideia de inevitabilidade ou irreversibilidade que, como sublinha Blackburn (2013), pode ser facilmente associada ao tema. Ao contrário, segundo o autor, no que se refere às Américas como um todo, escravidão e antiescravismo são produto da evolução das diferentes sociedades tanto no continente como além de suas fronteiras e, portanto, fazem parte de um processo abrangente em que fatores culturais, políticos e econômicos em diferentes territórios influenciaram-se mutuamente.

Entre as condições que denotam a complexidade da trajetória da escravidão e de sua abolição no novo mundo estão as características e rivalidades das monarquias europeias; as diferentes matrizes religiosas dos impérios europeus e sua influência nas colônias; sua hierarquia social e sua demografia; a existência ou não de conflitos raciais; a emergência do capitalismo e do livre mercado e a consequente luta de classes nas metrópoles e fora delas (Blackburn, 2013). Dito de outro modo, assim como a escravidão estabeleceu-se de maneira lenta e heterogênea em diferentes partes do mundo, onde adquiriu significados e pesos distintos, sua extinção assumiu formas diversas, produzindo desdobramentos igualmente distintos. Assim, tem relação direta com o papel da escravidão e com sua importância econômica nas diferentes sociedades em questão¹, com a inserção internacional do país e com as circunstâncias políticas e econômicas dentro e fora deste. Nesse sentido, ainda que pautada em categorias ideais, a tipologia tem como objetivo contribuir para a percepção de que os diferentes abolicionismos que tomaram conta da ordem liberal do século XIX integram uma sequência irregular de eventos mutuamente condicionantes e com efeitos heterogêneos ditados por suas particularidades e semelhanças.

Nesse sentido, vale fazer referência à tipologia das transições democráticas desenvolvida pela literatura de ciência política principalmente a partir da chamada terceira onda de democratização, inaugurada pela Revolução dos Cravos e que se expandiu para a Europa, Ásia e América Latina. Nesse momento, os estudos sobre a redemocratização, sobretudo comparativos, ganharam força e deram origem a uma tipologia de transições para a democracia

¹ Alguns autores chegam a fazer a distinção entre “sociedades escravistas” e “sociedades com escravos” de acordo com a função econômica, cultural e social assumida pela escravidão pelo mundo (Drescher, 2010).

e seus impactos sobre a natureza dos regimes políticos a que deram origem (Kahler, 1997; Hagan, 1994; Lasagna, 1996, Linz e Stepan, 1999; O'Donnel e Schmitter, 1988).

Assim como no caso das transições de regime político, os diferentes abolicionismos a que nos referimos neste capítulo constituem o primeiro passo de um processo de transição com impacto sobre a dinâmica política das sociedades envolvidas. Do mesmo modo, a forma pela qual a abolição ocorre pode derivar, entre outros fatores, da dinâmica política e social pré-transição. Afinal, conforme coloca Dresher, “A instituição foi considerada indispensável para o funcionamento contínuo das mais elevadas formas políticas e religiosas de existência e impôs limites ao modo como a ordem social poderia ser imaginada” (2011: xii).

Dessa forma, uma tipologia dos processos de transição pelos quais diferentes sociedades passaram de um regime em que o tráfico e a escravidão eram permitidos para outro em que estes tornaram-se instituições proscritas concorre para a explicação das diferentes formas que o fim do tráfico de escravos assumiu no Brasil e em Portugal. Permite também o estabelecimento das semelhanças e diferenças existentes não apenas entre os dois casos como também destes com relação ao universo em que estão inseridos, corroborando a sua seleção para o estudo de casos dessa pesquisa.

1.2- A emergência da ordem liberal e os abolicionismos:

Guardadas suas diferenças, os abolicionismos (aqui compreendidos como o conjunto de medidas emancipacionistas ou eventos que deram fim ao tráfico negreiro e à escravidão), são fruto da interação entre as ideias impulsionadas pela independência dos EUA, pela Revolução Francesa, pela revolução de Santo Domingo, pelos conflitos de classe e as contradições inerentes à Revolução Industrial e pela resistência escrava nas colônias. São processos inseridos no contexto internacional do século XIX, em uma conjuntura complexa marcada, entre outros fatores, pela emergência da ordem liberal liderada pela Grã-Bretanha e pela decadência dos sistemas coloniais (Blackburn, 2013; Dresher, 2011; Marquese, Parron e Berbel, 2016).

De fato, a história do movimento não poderia ser dissociada das revoluções que provocaram uma profunda transformação não apenas na Europa como em todo o mundo Atlântico. Na Grã-Bretanha, o movimento teve como impulso inicial a perda das treze colônias, interpretada como sinal da necessidade de reforma do sistema político inglês e do império britânico. Segundo Blackburn, a derrota na guerra de independência americana teve um impacto

político profundo na Grã-Bretanha, chamando a atenção da classe média e da classe média alta para as necessidades de reforma do sistema político e das formas de representação. Assim, “(...) *abolitionism was a new cause which allowed its supporters to respond to the need of renewal without challenging head-on entrenched institutions of oligarchic power*” (Blackburn, 2013:165). Para Brion Davis (1975), o movimento abolicionista funcionou como um amálgama da sociedade britânica no contexto das mudanças provocadas ao longo da “Era das Revoluções”.

O fim do tráfico de escravos decretado pelo parlamento inglês por meio da aprovação do *Slave Trade Act* de 1807 e o fim efetivo da escravidão no Brasil e no mundo, por meio da assinatura da Lei Áurea pela princesa Isabel, estão separados no tempo pelo decurso de oitenta e um anos. Durante esse período, o mundo passou por profundas transformações cujo legado permanece, mas que se consolidou de forma heterogênea nas diferentes sociedades e sistemas políticos alcançados pelas ideias disseminadas pelos movimentos revolucionários e pela resistência imposta a estes. Por isso, pode-se supor que, naqueles impérios e países nos quais a escravidão existiu, o desaparecimento de uma instituição cujo funcionamento sustentou por séculos diferentes formas de existência política e econômica não ocorreu de maneira uniforme.

Contudo, embora não tenham surgido no período, a escravidão e o tráfico que a alimentava foram destruídos por esse constante movimento de riquezas, culturas, ideias e pessoas que cruzaram o Atlântico, quando sobretudo sua porção sul, conforme sublinha Ferreira (2014), deixa de ser um “lago português” e transforma-se em uma região internacionalizada. Nesse contexto, os casos português e brasileiro, envolvendo o principal fornecedor e receptor de escravos no período, respectivamente, ilustram de maneira especial as conexões que fizeram do Atlântico um local único no século XIX.

Segundo Marquese, Parron e Berbel (2016), os vários abolicionismos ocorridos no período, sejam do tráfico de escravos ou da escravidão, não são atos isolados uns dos outros, mas fenômenos mutuamente influenciados, cujas repercussões cruzaram fronteiras. Inserem-se, portanto, em um amplo e dinâmico contexto geográfico e histórico, cuja reciprocidade atingiu os dois lados do mundo atlântico. Portanto, não podem ser considerados ou mesmo compreendidos apenas a partir do âmbito nacional, apesar das suas particularidades.

Para os autores, pode-se falar da existência de dois sistemas atlânticos que coexistiram, mas cujas temporalidades diferem em função do momento em que foram criados.² As características dessas estruturas, por seu turno, ditaram suas dinâmicas políticas com relação à escravidão no longo prazo. Da rivalidade entre as coroas portuguesa e espanhola surgiu o sistema atlântico ibérico, primeiro a desenvolver novas formas de exploração do trabalho escravo em territórios conquistados. Suas principais características eram a vulnerabilidade das economias metropolitanas, a dependência de financiamento externo e o controle do tráfico a partir das colônias. Nesse sistema, os portugueses tornaram-se os principais transportadores da mão-de-obra escrava em função do seu domínio da costa ocidental africana, enquanto os espanhóis, expandiram-se em primeiro lugar para as Canárias e para o Caribe.³ Em função do seu papel proeminente no tráfico de escravos, os portugueses expandiram sua presença no território africano de forma expressiva, sobretudo em Angola, já no século XVII.

O sistema atlântico da Europa Noroeste, por sua vez, surgiu da expansão da rivalidade entre as monarquias inglesa, e francesa para os territórios do Caribe e da costa da América do Norte a partir do início do século XVII. O surgimento desse sistema foi ditado ainda pelos ataques a territórios portugueses pelos holandeses, cuja expansão inicia-se com a criação da Companhia das Índias Ocidentais. Sua pujança econômica, que já se fazia sentir no início do século seguinte, adveio da exploração das plantações de açúcar pelo trabalho escravo nas Antilhas. Ao contrário do que acontecia na América ibérica, nesse sistema o número de manumissões era baixo, a população era formada por uma minoria branca em contraste com a maioria negra e escrava e os comerciantes metropolitanos tinham um papel central na atividade econômica.

Em função de suas características particulares e dos momentos de sua criação, esses dois sistemas seguiram trajetórias paralelas que, contudo, exerceram influência mútua no que diz respeito à escravidão e à formação do novo mundo. O colapso dos sistemas coloniais que estruturaram esses dois mundos deu origem a Estados em que, em função desse primeiro

² Ainda como sublinham os autores, os dois sistemas foram ainda influenciados pela ação preventiva dos rivais com relação ao avanço uns dos outros, estabelecendo assim suas respectivas áreas de domínio e estabelecendo os direitos de ocupação e exploração de seus respectivos integrantes. Deve-se sublinhar ainda que, apesar do pioneirismo do primeiro sistema na exploração do tráfico negreiro, os autores apontam para a submissão do sistema ibérico ao da Europa Noroeste.

³ Nesse momento, os limites dos domínios português e espanhol foram ditados pelo Tratado de Alcáçovas, de 1479, segundo o qual os espanhóis adquiriram o direito de conquistar e ocupar as ilhas Canárias enquanto a Portugal coube o direito de ocupar e explorar as ilhas Atlânticas e a costa africana (Marquese, Parron e Berbere, 2016).

momento e de suas particularidades, a escravidão e, como consequência, o tráfico negreiro assumiram importância econômica desigual.

Ademais, foi na desintegração desses sistemas que as trajetórias desses territórios no novo mundo separaram-se. No sistema atlântico da Europa Noroeste, dois fatos fundamentais contribuem para a trajetória dos demais territórios sob sua influência: a revolta de Santo Domingo, em 1791; a Revolução Americana e a independência dos EUA em 1776. Não por acaso, nesse sistema, estes são os dois casos em que abolição da escravidão ocorreu por meio da violência e da ruptura política.

Ao lado da revolta de Santo Domingo, o destino das demais colônias francesas no Caribe foi afetado ainda pela instabilidade do processo revolucionário da França, um caso particular entre as potências europeias. Nos trinta anos que seguiram à revolução, o país tornou-se o único a restabelecer o tráfico negreiro e a escravidão em seus domínios por mais de uma vez. “Somente no Haiti, onde o poder militar francês e a presença demográfica francesa foram completamente destruídos, é que escravidão foi definitivamente suprimida. Em nenhuma região da era revolucionária o destino da instituição foi fechado e reaberto com tanto sangue” (Dresher, 2011).

Tratados antitráfico foram assinados com a Grã-Bretanha apenas em 1831 e 1833, com a inclusão da cláusula de equipamento (Marquese, Parron e Berbel, 2016). Apesar da proximidade geográfica ou mesmo por causa dela, os abolicionismos inglês e francês tiveram naturezas completamente distintas. No caso da França, ao contrário da Grã-Bretanha, o movimento abolicionista restringiu-se a alguns membros da elite reunidos na fundação da *Amis des Noir*, sociedade abolicionista criada em 1788. Apesar de se opor ao tráfico de escravos, as atividades da sociedade priorizavam a luta pelos direitos civis dos negros libertos (Blackburn, 2013).

Ao mesmo tempo, a revolta de Santo Domingo e o medo provocado entre os brancos por ela refreou os sentimentos abolicionistas franceses, intensificados ainda durante o período de radicalização da revolução francesa. Deve-se acrescentar ainda que muitos integrantes da burguesia francesa eram proprietários de fazendas no Caribe francês (Blackburn, 2013; Dresher, 2011; Marquese, Parron e Berbel, 2016).⁴

⁴ Deve-se acrescentar ainda que havia entre os franceses o sentimento de desconfiança com relação ao abolicionismo inglês em função da rivalidade entre os dois países. Para alguns franceses, o abolicionismo britânico visava a impedir o desenvolvimento econômico francês a partir das riquezas coloniais.

De fato, nenhuma outra revolta ocupou com tanta força o imaginário político das elites do novo mundo quanto a revolta escrava da ilha de Santo Domingo, em 1791, a mais rica colônia das Américas à época (Dresher, 2011). O temor de uma revolta escrava rapidamente se espalhou nos EUA e nas demais colônias americanas, gerando discussões sobre a importância da manutenção do equilíbrio racial. No Brasil, o temor de uma revolta escrava deu origem ao termo *haitianismo*, usando com frequência pela literatura sobre a escravidão. Santo Domingo continha a maior população escrava do Caribe, e o número de negros livres aproximava-se ao de brancos. Ao mesmo tempo, em contraste com as demais colônias no continente, havia em Santo Domingo uma elite rica e educada na metrópole (Dresher, 2011).

Enquanto na Grã-Bretanha o abolicionismo tornou-se instrumento das reformas possíveis que, ao mesmo tempo, encontraram estímulos ideológicos genuínos, nos EUA o abolicionismo foi impedido de alcançar o consenso nacional pelas divergências entre os estados do norte e do sul com relação ao futuro da instituição e a preocupação com a manutenção da unidade das treze colônias. A participação de escravos na luta pela independência não evitou que tanto a Declaração de Independência como a Constituição americana fossem omissas quanto à escravidão ou mesmo à condição dos negros libertos, fato que, como coloca Dresher (2013), já prenunciava a forma pela qual a questão seria resolvida meio século depois.

Até então, coube a cada Estado legislar e decidir o futuro da escravidão nos limites da sua jurisdição. Ainda assim, “No rastro da Guerra de Independência Americana, Vermont, New Hampshire, Massachussets, Connecticut e Rhode Island, os Estados com a menor porcentagem de escravos, tornaram-se pioneiros ao fazer leis que destruíam a instituição fosse por artigos constitucionais, fosse por decisões judiciais baseadas em suas novas constituições. Em 1780, a Pensilvânia tornou-se o primeiro Estado do mundo a abolir a escravidão racial por um ato legislativo devidamente deliberado após uma longa discussão pública” (Dresher, 2011: 179). Por seu turno, Nova Iorque e Nova Jersey aboliram deram os primeiros passos para uma abolição gradual em 1799 e 1804 respectivamente, por meio da adoção de leis do ventre livre (Blackburn, 2013; Dresher, 2011).

Por sua vez, o tráfico de escravos foi extinto em 1808 por meio de lei federal aprovada no ano anterior.⁵ Em parte, este fato pode ser explicado em função da emancipação nos estados do norte, o consequente tráfico interno de escravos e a menor dependência do tráfico

⁵ De acordo com a nona seção do artigo primeiro da Constituição Americana, o Congresso ficava impedido de legislar sobre o tráfico de escravos por vinte anos. A moratória chegou ao fim em 1808 (Marques, 2010).

internacional de escravos nos EUA. As particularidades norte-americanas evidenciam-se ainda no fato de que o fim do tráfico, além de não ser fruto de uma campanha abolicionista pública, não era interpretado diretamente como um passo para o fim da escravidão. Ao contrário, o fim do tráfico de escravos nos EUA também foi incentivado pelos impactos da revolta de Santo Domingo e pelo temor do desequilíbrio racial, tendo, como intuito maior, impedir a entrada de negros no país (Blackburn, 203).

Dresher (2011) ressalta as motivações e contextos morais distintos que envolveram o fim contemporâneo do tráfico na Grã-Bretanha e nos EUA. Enquanto na antiga metrópole havia um incentivo moral e religioso amplamente divulgado para a medida, no caso dos EUA um julgamento moral ou de valor foi omitido. Na verdade, o conteúdo racial da medida é evidente, o que explica o consenso nacional e o equilíbrio entre os estados do sul e do norte na aprovação da medida. Nesse país, os limites da escravidão e do tráfico foram ditados por motivos de fundo racial. *“So far as the US was concerned, the implicit ideal of a White man’s republic was quite compatible with setting limits on slavery, and ending the slave trade – just as it was with stablishing a cordon sanitaire around Haiti”* (Blackburn, 2013:230).

No sistema atlântico ibérico, por sua vez, a trajetória dos territórios espanhóis e portugueses se separa a partir dos efeitos diversos das guerras peninsulares e da consequente decadência do sistema colonial. No caso da América espanhola, a ocupação francesa e a crise monárquica levaram às guerras de independência nas colônias, contexto para as emancipações que se seguiram. A participação dos escravos nesses conflitos levou à mortalidade de muitos deles e à libertação dos sobreviventes.⁶

De acordo com Dresher, “(...) conflitos de extermínio mútuo dentro da América espanhola garantiram que a escravidão chegaria ao fim bem antes da morte natural do último escravo na maioria das novas nações. Na maior parte dos casos, a escravidão terminou com repetidos abalos secundários que se seguiram ao tremor da independência hispano-americana. Essas mobilizações políticas e militares intermináveis obrigaram os liberais e os conservadores a fazer um lance para conseguir apoio com acenos abolicionistas” (2011: 269).

⁶ Outras características particulares do império espanhol são a predominância da atividade mineradora e a exploração desigual do trabalho escravo em seus territórios. Enquanto nos centros urbanos empregava-se o trabalho indígena nas tarefas domésticas, o trabalho do escravo negro era empregado na exploração do minério nas regiões periféricas. Além disso, a navegação concentrava-se em um único porto nos territórios (Blackburn, 2013).

Assim, o fim da escravidão e, com ela, do tráfico negreiro, foi ditado pela relevância e pela ameaça política representada pela instituição em um momento de desintegração do império e de guerra civil. “Onde os escravos eram mais importantes em termos econômicos e demográficos (Venezuela, Colômbia, Peru, Equador) a libertação poderia se restringir aos que estavam armados em consequência da prestação do serviço militar e à legislação do ventre livre, imposta apenas no fim do conflito, o que permitiria a persistência da instituição da escravidão. Como na maioria dos exemplos das emancipações efetuadas por militares, os que permaneceram escravizados no fim do conflito eram predominantemente do sexo feminino” (Drescher, 2011: 274).

Ainda assim, os tratados de abolição do tráfico impostos pela Grã-Bretanha em 1839 em uma nova etapa da sua ofensiva diplomática contra o tráfico de escravos foram assinados pelo Chile, México, Texas, Venezuela, Argentina, Uruguai e Haiti (Parron, 2011; Drescher, 2011).⁷ O Chile destaca-se nesse contexto em função da pouca relevância do trabalho escravo. Enquanto em 1811 foi implementada a lei do ventre livre no país, a abolição definitiva ocorreu em 1823.

No império espanhol, portanto, cabe ressaltar a exceção cubana, fruto da localização estratégica do país, forte presença militar espanhola, da formação de uma elite leal à coroa, a proximidade dos EUA e o envolvimento de cidadãos norte-americanos no tráfico.⁸ Maior produtor de café e açúcar da América espanhola, Cuba foi, ao lado do Brasil, o único porto a continuar a receber escravos depois da década de 1820. De fato, segundo Marquese, Parron e Berbel (2016), mais do que simplesmente admitir o contrabando e a escravidão, Brasil e Cuba destacam-se como países em que a escravidão e, com ela o tráfico, foram protegidos de forma sistemática por meio de uma política de Estado deliberada.⁹ Assim como no Brasil, o tráfico tornou-se ilegal e transformou-se em contrabando, beneficiando-se do crescimento da demanda por café e açúcar nos centros industrializados.

O fim do tráfico em Cuba foi resultado de um processo conturbado, constituído por uma sucessão de decretos, em sua maioria frustrados, que buscavam estabelecer medidas restritivas

⁷O México, ao lado do Texas, subscreveu o tratado até 1841 (Parron, 2011). Após declarar sua independência em 1836 e assinar um tratado com a Grã-Bretanha, o Texas é anexado pelos EUA em 1846 (Blackburn, 2013).

⁸ O destino político da ilha e da escravidão nesta também foram influenciados pela chegada de refugiados das demais ilhas, provocada pelas rivalidades europeias e os ataques de franceses e de ingleses aos domínios da coroa espanhola. Esta exerceu forte influência sobre as considerações da elite política local (Marquese, Parron e Berbere, 2016).

⁹ Segundo os mesmos autores, também como no Brasil, a manutenção da escravidão ditou o status político cubano após as guerras peninsulares e a experiência constitucional de Cádiz, neste caso levando à permanência do país como colônia espanhola.

ao desembarque ilegal de escravos. Entre estas, vale destacar a obrigatoriedade de registro e documentação para todos os escravos, que deveriam ser renovados periodicamente. O consenso na bibliografia sobre o tema é o de que o fim do tráfico em Cuba ocorre em 1867 como resultado de uma combinação de fatores. Nesse ano, um ato das cortes espanholas estabeleceu que, além dos escravos, negros libertos deveriam possuir certificados. Entretanto, questões geopolíticas tiveram peso considerável no destino do tráfico negreiro cubano, notadamente, a guerra civil americana, o fim da escravidão nos EUA e o reforço do cerco da administração Lincoln ao contrabando negreiro, com a celebração de um tratado de direito de busca com a Grã-Bretanha em 1862. Há que se considerar ainda o fato de que o país ainda se encontrava na condição de colônia espanhola (Blackburn, 2013; Marques, 2017).

No que se refere ao tráfico de escravos, mais uma vez, as diferenças nos destinos da coroa espanhola e portuguesa ditaram as diferenças entre Brasil e Cuba, apesar da importância equivalente da escravidão nas duas colônias. No primeiro caso, a situação da Coroa espanhola após as guerras peninsulares e a necessidade de recursos para um último esforço na tentativa de manter as colônias nas Américas levou o rei Fernando VII a assinar, em 1817 um acordo com a Grã-Bretanha em que o país comprometia-se com a extinção absoluta do tráfico em 1820. Outras providências estipuladas pelo tratado eram a criação de comissões mistas e o direito de revista dos navios espanhóis pela marinha britânica.¹⁰ Em 1835, em um contexto igualmente desfavorável, a Espanha assinou com a Grã-Bretanha um novo tratado em substituição ao de 1817, contendo a chamada cláusula de equipamento, que permitia a apreensão de navios em que, apesar da ausência de escravos a bordo, fossem encontrados equipamentos destinados ao tráfico (Marquese, Parron e Berbere, 2016).

No entanto, apesar das diferenças, EUA, Brasil e Cuba são retardatários no processo de emancipação e libertação de seus escravos. De fato, nesses países o surgimento da instituição insere-se no contexto da chamada segunda escravidão, conceito formulado por Dale Tomish com o intuito caracterizar a escravidão implementada nas colônias atlânticas no século XIX. Entre suas particularidades está a sua contemporaneidade com as revoluções liberais e sua relação com as demandas e tensões geradas pela Revolução Industrial. Ao mesmo tempo em que respondia às demandas por produtos como café, açúcar e algodão dos centros urbanos dos

¹⁰ Uma vez mais, a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808 e os acordos celebrados entre Portugal e Grã-Bretanha marcam as diferenças que levaram às trajetórias e destinos completamente distintos do império espanhol e português após as guerras peninsulares. Essas diferenças provocaram enorme ressentimento na elite cubana à época e levaram à coroa espanhola a acenar com algumas concessões à colônia, como o estabelecimento do livre comércio, entre outras medidas (Marquese, Parron e Berbere, 2016).

impérios europeus, o trabalho escravo entrou em contradição com as tensões de classes geradas pelas contradições da Revolução Industrial, a mesma que estimulava o consumo desses produtos.

Para Marquese, Parron e Berbel (2016) a segunda escravidão insere-se no contexto resultante da crise dos sistemas atlânticos referidos acima. Iniciado pela guerra civil norte-americana, esse contexto culmina na crise final da escravidão após um período de expansão entre 1830 e 1860. Enquanto nos EUA a segunda escravidão foi extinta ao fim da guerra de secessão, em Cuba e no Brasil sua extinção inicia-se de forma gradual com as leis de libertação do ventre (Lei Moret promulgada pela coroa espanhola em 1870 e a chamada Lei Rio Branco promulgada pelo governo imperial em 1871).

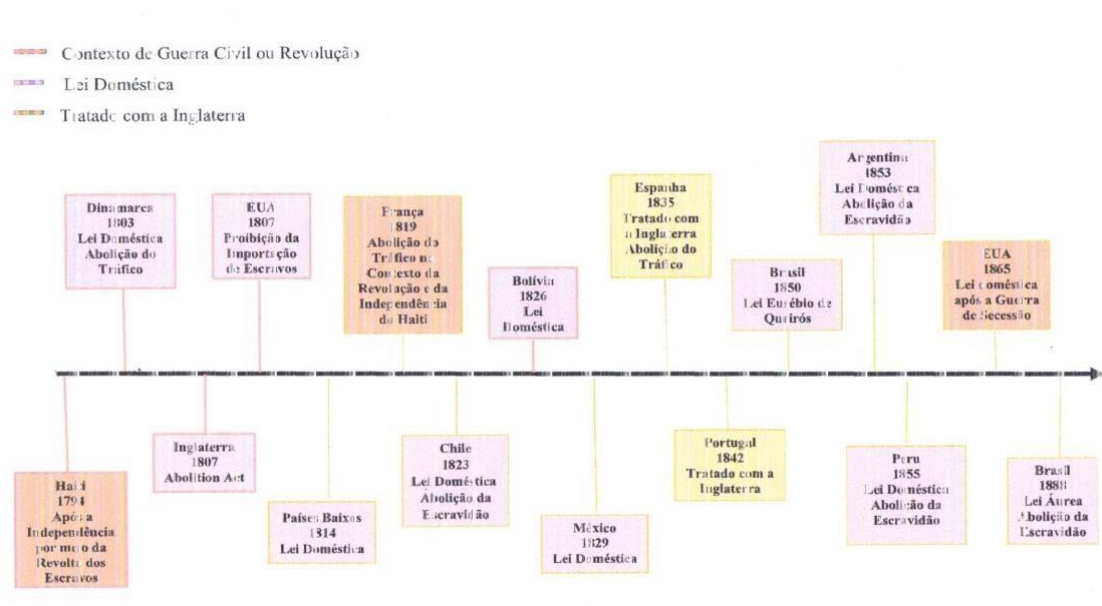
Dentre estes países, Cuba e Brasil destacam-se não apenas pelo fato de terem sido o penúltimo e o último países a extinguirem a escravidão respectivamente, mas também por serem dois casos nos quais houve uma política ativa de escravidão por parte do Estado (Marquese, Parron e Berbel, 2016). Ou seja, em resposta a iniciativas abolicionistas, seja em relação ao tráfico ou à escravidão, o Estado atuou nestes países de forma a prolongar seu funcionamento, tutelando sua manutenção e mediando os diferentes interesses afetados pela instituição.

À diferença de Cuba, entretanto, o Brasil emancipou-se da sua metrópole, alcançando um status autônomo antes mesmo de sua independência. Cuba, por sua vez, empreendeu três guerras de independência, extinguindo o tráfico às vésperas da primeira delas. Mas, além disso, a diferença geográfica também exerceu impacto significativo sobre o destino político da ilha. Mais do que nas demais ilhas caribenhas, a proximidade geográfica dos EUA levou à participação expressiva dos traficantes desse país no tráfico para ilha, onde cidadãos norte-americanos também possuíam terras e escravos. Ao mesmo tempo, os EUA funcionavam como contrapeso à influência inglesa no Caribe, onde Cuba era um dos alvos potenciais de sua expansão (Dresher, 1988).

Os casos de abolicionismo detalhados acima constam da cronologia contida na figura 1, na qual são classificados de maneira geral de acordo com o modo pelo qual a abolição ocorreu (revolução ou guerra civil; lei doméstica ou por meio de tratado com a Grã-Bretanha). Essa tipologia foi construída de acordo com sobretudo com a cronologia contida na bibliografia da pesquisa. Como é possível ver, enquanto no Brasil o fim do tráfico foi efetivado por meio da Lei Eusébio de Queirós, promulgada em setembro de 1850, no caso português, a medida foi fruto do tratado celebrado com a Grã-Bretanha em julho de 1842. Conforme ficará claro por

meio do estudo e comparação dos casos ao longo da pesquisa, trata-se de uma distinção que transcende a formalidade legal e que pode ser compreendida a partir do contexto político e das disputas encerradas entre diferentes grupos de interesse em torno da natureza e do desenho institucional nos dois países.

Figura 1 – Cronologia do abolicionismo no século XIX



Fontes: Blackburn (2013); Drescher (1988; 2011); Parron (2011).

É importante destacar que, apesar da diferença entre os dois diplomas (lei e tratado internacional), ambos podem ser considerados resultado de política externa em função do resultado produzido e, sobretudo, por sua dimensão internacional inquestionável, principalmente tendo em vista as relações privilegiadas dos dois países com a Grã-Bretanha. No caso brasileiro em particular, conforme coloca Almeida, “Tamanha era a dependência da economia brasileira em relação ao trabalho escravo, que a eventualidade da supressão do tráfico e da abolição desse regime constituíram-se em questões essenciais das relações externas e da própria nacionalidade no decorrer do século XIX” (1998:13).

De fato, a centralidade do tráfico negreiro para as relações entre Brasil, Portugal e Grã-Bretanha levou à existência do que alguns autores chamam de “diplomacia do tráfico”, definida como as medidas adotadas pelos países envolvidos de forma direta ou indireta naquela atividade em reação à pressão britânica para a sua extinção (Guizelin, 2013). Ao mesmo tempo, a história dessa diplomacia no que diz respeito ao caso brasileiro e português têm a mesma origem, ou seja, o tratado de 1810 celebrado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros português na corte já instalada no Rio de Janeiro, após sua transferência em 1808.

1.3. Brasil e Portugal:

Diante do exposto acima, conclui-se que, dentro do contexto das emancipações ocorridas ao longo do século XIX, pode-se destacar os casos haitiano pela sua violência e precocidade; o francês por sua instabilidade e retrocessos legais, com suspensões e retomadas da escravidão; o caso americano pela cisão entre norte e sul e a consequente guerra civil; e os casos cubano e brasileiro pela sua natureza tardia e a persistência do tráfico de escravos.

Destacadas as singularidades dos diferentes processos de emancipação do tráfico e da escravidão, resta perguntar porque então comparar os casos português e brasileiro no que se refere ao tráfico de escravos? Em artigo sobre as particularidades do caso brasileiro e o espectro de abolições passível de comparação, Drescher (1988) cita a existência de dois modelos particulares de emancipação: o anglo-americano e o europeu continental. O primeiro modelo tem como traço principal a mobilização popular, a descentralização do movimento abolicionista e da opinião pública e a longa duração. Já o modelo europeu-continental diferencia-se pela ausência da opinião pública e por uma liderança vacilante, que atua de cima para baixo e de forma mais discreta, sem capacidade de apelo às massas. Trata-se, portanto, de um abolicionismo iniciado por um estímulo ou demanda externa, de curta duração e restrito.¹¹

Ainda de acordo com o autor, no caso brasileiro é possível identificar as características do modelo continental no que se refere ao tráfico de escravos, enquanto que a abolição da escravidão no país aproxima-se do modelo anglo-americano, considerando o surgimento do movimento abolicionista e as pressões que então surgiram para o fim da instituição. Assim como nos demais países inseridos no modelo europeu continental, a abolição do tráfico negreiro constituiu resposta a uma imposição externa, não foi precedido por um movimento abolicionista e foi uma medida implementada de cima para baixo.

Contudo, é possível fazer outras distinções entre os meios pelos quais os diferentes países envolvidos no tráfico deram fim a esta atividade, nomeadamente os meios legais dos quais se valeram para tal, nomeadamente, se por lei doméstica ou tratado celebrado com a Grã-Bretanha. Embora em um primeiro momento esta diferença pareça sutil e de cunho meramente legal, mostra-se extremamente adequada, principalmente a partir da abordagem a ser adotada pela pesquisa e para os propósitos desta. Em outras palavras, a forma legal assumida pela

¹¹ Drescher também destaca o caso francês como uma anomalia, principalmente diante do contexto continental europeu. Segundo o autor, na França o abolicionismo foi influenciado pela ação dos escravos nas colônias caribenhas, outro elemento que ressalta a singularidade do caso.

abolição tem potencial elucidativo das condicionantes domésticas para a concretização da medida em questão, justificando ainda, ao lado de outros elementos, a seleção dos casos.

Desse modo, quanto ao estímulo externo, pode-se dizer que Brasil e Portugal, talvez ainda mais do que os outros países, não somente estavam sob influência inglesa como tinham uma relação privilegiada de dependência com a Grã-Bretanha. E, embora após a independência brasileira, a importância da escravidão para Portugal tenha sido reduzida ou condicionada à sua relação com a África, a participação significativa de cidadãos portugueses no tráfico negreiro é inegável (Caldeira, 2013). Ao mesmo tempo, o destino do tráfico de escravos para o Brasil confundia-se com o destino, ou melhor, a destinação a ser dada pelo governo português às colônias africanas, cujas receitas eram majoritariamente provenientes dos impostos alfandegários cobrados sobre a atividade negreira. Não por acaso, as discussões em torno do tráfico negreiro em Portugal associavam seu fim a novos projetos coloniais frequentemente associados à construção de “novos brasis” na África portuguesa (Alexandre, 1979; 2004; Capela, 1979; Marques, 1999). Ferreira (2014) sublinha ainda o receio português, expresso no tratado de reconhecimento da independência brasileira, com relação a uma possível anexação de Angola pelo Brasil, apoiada em estreitas ligações familiares, culturais e econômicas estabelecidas por meio da atividade negreira.

Além disso, a semelhança entre os casos, atribuída à herança política e cultural, contrasta com a forma por meio da qual o tráfico cessou nos dois países, conferindo à perspectiva comparada potencial esclarecedor dos projetos nacionais em jogo, do processamento dos conflitos de interesses pelas instituições liberais então adaptadas aos diferentes ambientes políticos, e a possível influência da proximidade geográfica com relação aos centros de decisão e mudança. De fato, a diferença na forma legal adotada nos dois casos contrasta ainda com as semelhanças institucionais, a começar por suas constituições, que, além de compartilharem a origem, são quase idênticas.

Assim, considerada a constante pressão externa vinda da diplomacia britânica, as diferenças de ordem doméstica entre os dois casos têm potencial elucidativo. No caso português, o acúmulo dos efeitos de eventos como a invasão francesa, a revolução do porto, a nova experiência constitucional, a guerra civil, o restabelecimento de uma ordem precária e as disputas que se desdobraram em golpes e contragolpes na primeira metade do século XIX. No caso brasileiro, o estabelecimento de uma nova ordem liberal e escravocrata cuja estabilidade

acabou por permitir a sobreposição entre legalidade e ilegalidade possibilitada pela sedimentação irregular de normas produzidas em um contexto conservador.

Vale sublinhar ainda a natureza do divórcio político entre os dois países, operado por meio da continuidade em oposição à ruptura e transição violenta no entorno regional. Ao contrário do que acontece nos demais países, a independência é provocada pela recusa em aceitar a mudança que as Cortes desejavam operar no status político brasileiro após a Revolução do Porto, interpretada como um retrocesso pelos então colonos. Por sua vez, em Portugal, as mudanças foram desencadeadas por uma “revolução burguesa abortada”, cuja natureza incompleta resultou na radicalização de grupos domésticos e disputas que se processavam fora da ordem constitucional e, em última instância, em torno desta (Carvalho, 2006:32). Há uma disputa pela direção da reconstrução ou reabilitação do Estado enfraquecido pela transferência da corte e pela ocupação estrangeira. Suas rupturas sucessivas contrastam com a relativa estabilidade da solução monárquica, consensual entre a elite política. No caso brasileiro, de acordo com Carvalho, a monarquia representativa foi uma escolha, enquanto que no caso português foi fruto de uma disputa que irrompeu na revolução do Porto.

Acima de tudo, a comparação com a antiga metrópole escapa ao lugar comum das análises comparadas do abolicionismo brasileiro, reiteradamente centrada no modelo anglo-saxão, interpretado com frequência como um modelo político superior. Recorrer à matriz política do sistema constitucional escravagista implantado no Brasil pode representar, nesse sentido, uma contribuição relevante.

De acordo com Drescher (1988), o fim do tráfico de escravos foi o primeiro passo na destruição da escravidão e abordar o caso brasileiro sob a perspectiva comparada é especialmente instrutivo tendo em vista o fato de que a maior parte dos escravos traficados para o Brasil ingressou no país após a primeira proibição do tráfico, em 1831. Dito de outro modo, a maior parte entrou no país por meio do contrabando negreiro, de forma ilegal, conforme também ressalta Parron (2011).

No caso de Portugal, o primeiro decreto de proibição do tráfico negreiro, promulgado pelo marquês de Sá da Bandeira em 1836, conviveu com a continuidade do contrabando levado a cabo por cidadãos portugueses instalados em Lisboa, Rio de Janeiro e Luanda. A convivência entre legalidade e ilegalidade é um dos traços em comum dos dois casos, em que a mudança institucional ocorre em meio à resistência às mudanças trazidas pelas revoluções liberais que caracterizaram o século XIX, como enfatizado em seção anterior.

1.4 – Conclusão:

Esse capítulo procurou demonstrar como, em contraposição à visão recorrente acerca da existência de um processo abolicionista inevitável decorrente da abolição do tráfico negreiro pela Grã-Bretanha e a pressão desse país sobre os demais Estados escravagistas, é possível falar em diversos abolicionismos. Contudo, estes inserem-se em um contexto mais amplo, caracterizado pelas revoluções liberais que tiveram início na Europa e pelo avanço do capitalismo impulsionado pela revolução industrial e capitaneado pela Grã-Bretanha. Trata-se, portanto, de um conjunto de processos heterogêneos em função do impacto diferenciado desse contexto sobre suas esferas domésticas bem como da sua relevância relativa no quadro amplo do capitalismo do século XIX. Ao mesmo tempo, deve-se destacar que, ressalvadas as suas diferenças, são fenômenos que se influenciaram mutuamente.

Dessa forma, é possível destacar, num primeiro momento o abolicionismo norte-americano, condicionado em grande parte pelo abolicionismo inglês e pela necessidade de manter unidas as treze colônias que integravam o Estado recém-independente. O abolicionismo norte-americano, por sua vez, influenciou os acontecimentos no caribe, tendo em vista o redirecionamento do tráfico para suas ilhas e a relação entre a produção primária destas e o mercado nascente dos EUA. Ao mesmo tempo, nessa região, merecem destaque a revolução de escravos ocorrida no Haiti, condicionada, entre outros fatores, pela presença de uma elite mestiça educada e com ligações na metrópole. Além disso, foi um processo abolicionista marcado pela tentativa de retomada das colônias no Caribe, a rivalidade entre a França e a Grã-Bretanha e, como consequência, por suspensões e retomadas da escravidão. O caso cubano também se destaca pela tardia abolição do tráfico, implementada em meio a um conturbado cenário interno, marcado pela instabilidade política e pelas particularidades do status colonial cubano. Deve-se acrescentar ainda, a formação de uma oligarquia açucareira fiel à coroa espanhola e a uma forte presença de contingente militar proveniente da metrópole. Na América espanhola, a abolição ocorreu como consequência das guerras de independência e da participação de escravos nesta, além das desigualdades na importância do trabalho escravo nos diferentes países da região, com destaque para a Venezuela, Colômbia e Peru.

II

A teoria da mudança institucional gradual e o *process tracing* como método histórico-comparativo

2.1– Introdução

Esse capítulo tem como objetivo principal explicar o modelo teórico adotado pela pesquisa para a análise das mudanças institucionais que levaram à implementação, no Brasil e em Portugal, da legislação que encerrou de forma definitiva o tráfico negreiro. Antes, ainda nessa introdução, será apresentado o contexto histórico e político da primeira metade do século XIX nos dois países bem como a pergunta de partida. Nas sessões seguintes, o modelo de mudança institucional gradual é explicado e são colocadas as hipóteses formuladas para responder à referida pergunta. Em seguida, considerando a natureza da variável dependente, é apresentado o debate sobre os níveis de análise de política externa e sua relação com os pressupostos das teorias de relações internacionais contidas no chamado segundo debate da disciplina. Na última seção são apresentados os testes e as inferências causais prescritos pela utilização do *process tracing*, ferramenta metodológica da qual a pesquisa lança mão a fim de testar suas hipóteses.

A adoção do modelo de mudança institucional gradual desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010) permitirá estabelecer a relação entre as mudanças institucionais implementadas durante o período sob análise, o equilíbrio de poder entre os diferentes grupos de interesse em disputa pelo desenho institucional das monarquias constitucionais brasileira e portuguesa e sua relação com o fim do tráfico negreiro. Além disso, com o modelo pretende-se estabelecer os parâmetros de comparação entre os dois casos, identificando semelhanças e diferenças seja em seu contexto político, seja em sua estrutura institucional.

Embora Brasil e Portugal partilhem dos mesmos tipos institucionais (uma monarquia constitucional em que o poder Executivo é detentor do poder moderador, acumulando competências exclusivas), no caso português esta estrutura encontra maiores obstáculos ao seu pleno funcionamento. Em função da ruptura institucional provocada pela guerra civil e a existência de uma facção política radical, a constituição de 1826, inspirada na constituição da monarquia brasileira e quase idêntica a esta, foi suspensa em breves períodos caracterizados

pela implementação de golpes e contragolpes do contexto de instabilidade política próprio da primeira metade do século XIX português.

Ao mesmo tempo, ao contrário do que aconteceu no Brasil, o modelo monárquico português estabelecido pela constituição de 1826 não foi objeto de consenso entre os atores políticos da época. Pensada inicialmente como um acordo entre liberalismo e absolutismo (personificado por Dom Miguel), a Carta constitucional, como era chamada a constituição de 1826, esteve no centro das disputas políticas entre os chamados cartistas e setembristas, transformando-se na “questão constitucional” que ocupou o espectro político português da primeira metade dos oitocentos. Para instaurar a Carta de 1826, segundo Ramos, “(...) D. Pedro teve de derrotar os miguelistas e destruir as antigas instituições da monarquia. Com isso (...) tornara obsoleta a Carta” (2018:98).

Deve-se acrescentar a este cenário a escassez de recursos materiais e políticos à disposição tanto da monarquia quanto dos diferentes agentes políticos portugueses para que um ou outro pudesse impor-se aos demais. “A Casa Real, dependente da Lista Civil que fora atribuída a Dom João VI em 1821, não dispunha de muitos recursos, nem pôde apoiar-se numa aristocracia, num exército ou numa igreja poderosos: a Corte assentava nos restos da velha fidalguia titular do século XVIII, os reis de Portugal não eram chefes militares, como os reis de Itália ou da Prússia, e a monarquia sofria de um longo contencioso entre o Estado e uma igreja empobrecida” (Ramos, 2018: 118). Por sua vez, os grupos ou facções políticas formados a partir da disputa também não possuíam meios para impor-se aos demais, constituindo um dos elementos de um equilíbrio político extremamente frágil. Ao fim da guerra civil, após a vitória do liberalismo sobre o absolutismo defendido por Dom Miguel, os liberais dividem-se em grupos que divergiam quanto à natureza da monarquia constitucional a ser institucionalizada, fomentando as disputas quanto às reformas implementadas na década de trinta por meio da legislação eleaborada pelo liberal Mouzinho da Silveira.

Além disso, a economia portuguesa - há anos empobrecida em função, entre outros fatores, da transferência da Corte para o Rio de Janeiro, os acordos comerciais desfavoráveis celebrados com a Grã-Bretanha e a consequente perda da condição de entreposto comercial relevante no continente - sofria ainda as graves consequências das guerras napoleônicas e do conflito civil. A dependência da Grã-Bretanha, que tem como um dos seus marcos o tratado de Methuen (1703), era acompanhada por um déficit orçamentário significativo, alimentando a

rivalidade decorrente das contradições entre os resquícios do Antigo Regime personificados por uma aristocracia fundiária e uma incipiente burguesia capitalista (Cabral, 1976).

Enquanto isso, no Brasil, sobretudo a partir da década de trinta, a oligarquia cafeeira ganhava protagonismo político na medida em que a produção de café aprofundava a sua inserção na economia internacional caracterizada pela reconfiguração da ordem mundial sob a égide do livre mercado e da liderança britânica. Não por acaso, a esse grupo específico de oligarcas convencionou-se chamar de saquarema, nome da cidade onde muitos políticos conservadores possuíam fazendas dedicadas à produção de café. O termo saquarema passa então a designar um grupo social, político e econômico identificado com as reformas centralizadoras implementadas a partir da década de quarenta e que deram início à estabilidade política associada ao Segundo Reinado (1840-1889).

Essa identificação entre o poder social, político e econômico de um grupo específico encontra reflexo na historiografia clássica sobre o período e o papel desempenhado por este grupo na reconfiguração das instituições imperiais. Embora adotem abordagens distintas com relação a esse fenômeno, tanto Mattos (2004) quanto Carvalho (2011) – autores das obras de referência sobre esse momento histórico – identificam a ascensão política dos chamados saquaremas com a expansão da economia cafeeira do Vale do Paraíba, considerada por ambos os autores um momento de inflexão da política imperial. Contudo, enquanto Mattos aponta para a dialética entre a formação do Estado e o surgimento de uma classe senhorial que a partir de então assume sua “direção moral e intelectual”, Carvalho desenvolve o conceito de “elite política imperial”, identificada com o grupo que, ao ocupar cargos da burocracia do Estado, dá início a um processo de acumulação que culmina na sua emancipação com relação aos demais grupos de interesses. Guardadas suas diferenças – provenientes de distintas concepções teóricas das relações entre o Estado e a sociedade que, em última instância, refletem o debate do qual a ciência política internacional e brasileira se ocuparam nas décadas de setenta e oitenta – essas perspectivas pressupõem a intervenção de um agente político predominante cuja ação tem impacto sobre as instituições e resultados políticos nacionais. Ao mesmo tempo, apontam para a relevância do Estado em países em que, segundo Carvalho, a revolução burguesa não vingou, impedindo, assim, a ascensão de uma “(...) classe social capaz de compor uma agenda pública amplamente aceita (...)” (Parron, 2014:142). Nesses países, como Brasil e Portugal, predominou uma elite identificada com a burocracia estatal, formada por indivíduos que, por meio do treinamento e da educação, passam a formar uma classe homogênea em termos culturais e sociais.

Segundo Parron (2014), a visão dos autores são fruto da dicotomia entre Estado e sociedade comum à historiografia da política imperial brasileira, cujo impacto faz-se sentir até hoje. A política da escravidão ou do abolicionismo é um dos prismas privilegiados desse debate, na medida em que expõe as contradições inerentes a um sistema em que o poder político, econômico e social confunde-se. Ao adotar o modelo teórico proposto por Mahoney e Thelen, a pesquisa busca superar essa dicotomia, abordando a relação entre agente e estrutura como a interação entre elementos que se constituem mutuamente. Para tanto, identifica as diferentes categorias políticas que intervêm em uma estrutura institucional sob fortes constrangimentos de diferentes ordens e origens. Contribui para essa superação a definição de fatores oriundos da estrutura institucional (a vulnerabilidade das normas elaboradas dentro desta) e do contexto político (o tipo de atores predominantes no contexto político e a atribuição de preferências a estes quanto à permanência da estrutura institucional).

Enquanto o Brasil consolidava sua estrutura estatal pós-independência ao mesmo tempo em que buscava um projeto nacional à sombra da ilegalidade de uma de suas principais instituições, Portugal buscava reconstruir seu regime monárquico sob os efeitos da disputa dinástica que culminou em guerra civil e em meio à interdição britânica à sua participação no tráfico negreiro. Este, por seu turno, era o principal vínculo mantido com as últimas colônias de seu império ultramarino e com o Rio de Janeiro.

No caso brasileiro, a interdição ao tráfico era interpretada como um entrave ao desenvolvimento econômico do país e tinha impacto sobre o antagonismo entre os chamados luzias e saquaremas, os dois grupos cuja disputa definiu o espectro política da monarquia constitucional brasileira (Carvalho, 2003; Lynch, 2014). Em Portugal a questão do tráfico insere-se no quadro de instabilidade política da primeira metade do século XIX, marcado pela intensa disputa entre facções políticas em torno das ideias liberais e da monarquia constitucional (Bonifácio, 2010; Pereira, 1994; Sardica, 1997). A interdição britânica, assim como no Brasil, provocou uma reação nacionalista e era interpretada como uma questão afeta à soberania nacional e às negociações comerciais com a Grã-Bretanha. Nos dois casos, tanto as disputas internas quanto as instituições a que diziam respeito consolidaram-se apenas a partir da primeira metade do século, em um longo processo histórico que remonta à Revolução do Porto e à independência brasileira.

Considerando que a questão do tráfico de escravos no Brasil e em Portugal partilha da mesma origem – o tratado entre Portugal e Grã-Bretanha de 1810 – e que foi processada nos dois

casos em estruturas institucionais extremamente semelhantes, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: por que o tráfico de escravos terminou por meio de uma lei doméstica no caso brasileiro e por um tratado com a Grã-Bretanha no caso português?

Para responder a essa pergunta, a pesquisa adota o modelo teórico desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010), apresentado na seção seguinte. Após a apresentação deste, são formuladas as hipóteses que buscam responder à pergunta de partida.

2.2 - A teoria da mudança institucional gradual

Para os fins de comparação, os dois casos serão analisados sob a perspectiva elaborada por Mahoney e Thelen (2010) para a análise de mudanças institucionais graduais. Além de permitir a elaboração de uma tipologia para os dois casos em questão, o modelo desenvolvido pelos autores tem como objetivo a análise de mudanças institucionais de longa duração, o que permite a análise dos processos históricos em questão.

Entre os pressupostos teóricos do modelo de Mahoney e Thelen, está o de que as instituições têm como atributo a distribuição desigual de recursos entre vários atores com motivações e estratégias políticas distintas. Seu funcionamento, portanto, é centrado em um frágil equilíbrio que requer constante negociação entre diferentes agentes. Dessa forma, as instituições tornam-se permeáveis às contradições entre seus efeitos distributivos e as motivações de seus agentes e, como consequência, a tendência ao conflito é uma característica inerente à sua natureza.

Segundo os autores, *“In some cases, the power of one group (or coalition) relative to another may also be so great that dominant actors are able to design institutions that closely correspond to their well-defined institutional preferences. But institutional outcomes need not reflect the goals of any particular group; they may be the unintended outcome of conflict among groups or the result of “ambiguous compromises” among actors who can coordinate on institutional means even if they differ on substantive goals”* (2010:8).

A vantagem dessa abordagem é, entre outras, a de permitir uma visão dinâmica das instituições, que, por sua vez, valoriza a análise de mudanças incrementais normalmente ignoradas pela ciência política em função da perspectiva recorrente sob a qual as instituições são interpretadas como causas, e não como consequência, de arranjos ou processos políticos.

Associada à longevidade inerente à natureza das instituições, essa perspectiva atribui maior importância às mudanças bruscas e de origem externa, em detrimento das mudanças graduais cujos efeitos cumulativos podem ser igualmente significativos.

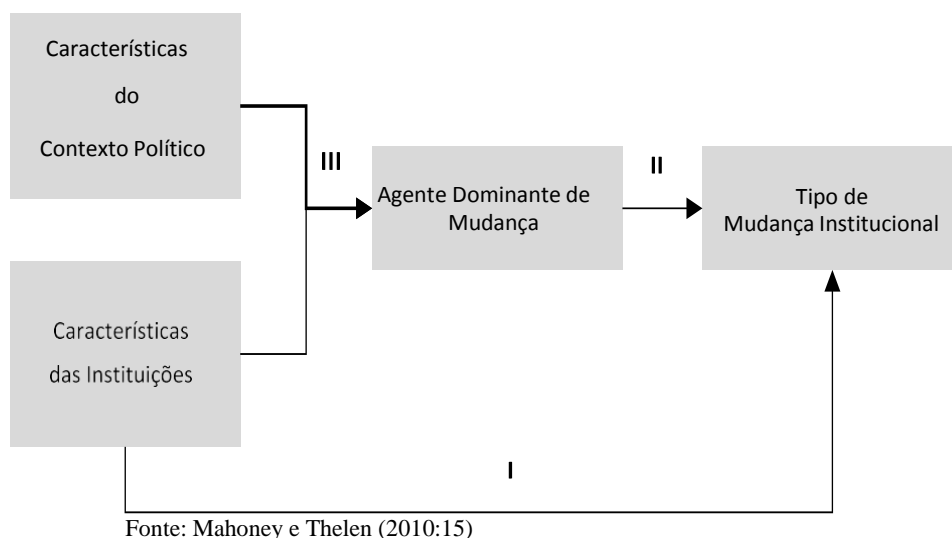
De acordo com os autores, embora criadas em torno de expectativas de longo prazo e com o objetivo de gerar estabilidade, as instituições são fruto de arranjos políticos, formais ou informais, constantemente renovados. Dessa negociação surge uma dinâmica ininterrupta cujos efeitos cumulativos podem levar a trajetórias políticas não intencionais. Ao mesmo tempo, a propensão à longevidade das instituições é constantemente sujeita às instabilidades inerentes aos demais arranjos políticos dos quais seus integrantes podem fazer parte.

Os dois principais fatores a influenciar essa dinâmica são o poder de veto dos atores políticos e o grau de discricionariedade das normas, ou seja, o grau em que essas permitem interpretações conflitantes e em que são implementadas. O resultado dessa interação, por seu turno, cria oportunidades para a estratégia de diferentes atores políticos, cuja mediação pode levar a mudanças institucionais. Nesse sentido, a interação entre o contexto político e as instituições são associadas a diferentes tipos de mudança institucional gradual, quais sejam: por camadas (*layering*), deslocamento (*drift*), substituição (*displacement*) e conversão (*conversion*).¹²

A figura 1 demonstra a dinâmica por meio da qual os modos de mudança institucional podem ocorrer. A interação entre o contexto político (marcado pelas características dos atores políticos predominantes neste) e as instituições (as oportunidades criadas pelo seu grau de permissividade à agência) e as estratégias e comportamentos implementados pelos agentes são as engrenagens endógenas que contribuem para explicar mudanças institucionais graduais para além dos choques externos e da ênfase na continuidade.

¹² Adotou-se a tradução de Vieira, Câmara e Gomes (2014).

Figura 2 – Estrutura dos modelos de explicação de mudança institucional gradual



A seguir, as diferentes mudanças institucionais graduais são apresentadas de acordo com as diferentes propriedades institucionais e do contexto político. Antes, contudo, cabe ressaltar uma vez mais que as mudanças não são necessariamente resultados intencionais do comportamento dos agentes políticos. Como ressaltam os autores do modelo, as mudanças institucionais podem ser provocadas mesmo por meio do comportamento de atores cujo objetivo não é transformar a ordem política e, portanto, podem emergir em contextos variados.

A **substituição**, como o nome indica, ocorre por meio da remoção das normas vigentes e a introdução de novas regras e pode ser observada tanto em mudanças abruptas e súbitas – geralmente associadas a contextos revolucionários – como em processos graduais de mudança política. Esse tipo de mudança é geralmente provocado pela ação de grupos de interesses prejudicados pela distribuição de recursos promovida pelo arranjo institucional anterior. Já a mudança institucional por **camadas** ocorre por meio da adição de novas regras às antigas e, em contraposição à substituição, não dá origem a uma nova estrutura institucional, apenas promove a revisão, emenda ou acrescenta conteúdo às normas vigentes. Contudo, “*Such layering can, however, bring substantial change if amendments alter the logic of the institution or compromise the stable reproduction of the original core*” (Mahoney e Thelen, 2010:17). A mediação dessas mudanças ocorre por meio de atores que, embora insatisfeitos com os efeitos distributivos das instituições estabelecidas, não têm o poder de modifica-las e, portanto, promovem a implementação de novas regras a fim de adicionar mudanças incrementais. Essas, contudo, podem no longo prazo provocar mudanças substanciais. O **deslocamento**, por sua vez,

acontece quando transformações de ordem externa transformam o impacto das regras vigentes.

Esse tipo de mudança ocorre geralmente quando os atores dominantes do sistema se mantêm inertes diante das mudanças no contexto político. Por fim, a **conversão** caracteriza-se pelo surgimento de novas interpretações de regras já existentes. Ao contrário do que ocorre no caso de deslocamento das regras, nesse caso as mudanças na interpretação das regras são propiciadas por suas ambiguidades e não por conta da inércia ou negligência dos defensores do *status quo*.

No que se refere às diferenças entre os contextos políticos nos quais essas mudanças são permitidas, essas dizem respeito, em primeiro lugar, às variações no poder de veto dos agentes políticos. Assim, contextos políticos que permitem que agentes políticos defensores do status quo tenham o poder de impedir as mudanças institucionais, o poder de veto é alto. *“These actors may have access to veto capabilities regarding both changes in the (formal or informal) rules themselves and changes in the rules’ enactment in practice. Actors with strong veto capabilities vis à vis a given institution, however, may not enjoy this strength vis-à-vis other institutions”* (Mahoney e Thelen, 2010:19). Dessa forma, quando o poder de veto é concentrado nas mãos de poucos agentes políticos defensores do status quo, mudanças institucionais por meio de deslocamento e camadas são as estratégias prováveis à disposição dos atores insatisfeitos com os efeitos distributivos das normas vigentes. Já contextos políticos caracterizados pela difusão do poder de veto entre diferentes atores são propícios a mudanças por meio da substituição ou conversão das normas.

O segundo fator a influenciar essa dinâmica política é o grau de discricionariedade da norma, ou seja, a medida na qual essa permite diferentes interpretações. Normas muito ambíguas permitem diferentes interpretações e, portanto, têm um grau de adesão heterogêneo e são implementadas de forma desigual. Nesse caso, a conversão ocorre quando interpretações discrepantes da norma ocorrem, gerando conflito entre os atores políticos. O deslocamento refere-se a contextos políticos em que, por negligência dos atores, surge um intervalo entre as normas e sua implementação ou observação pelos defensores da ordem vigente. Nesses dois casos, *“(...) there is tremendous space for diverse outcomes even under stable rules, given different interpretations (narrow/broad) and enforcement (vigorous/lax) of those rules”* (Mahoney e Thelen, 2010:21). Ao contrário da conversão e do deslocamento, as transformações provocadas por substituição das normas ou por camadas ocorrem quando não

há ambiguidade da norma ou espaço a ser explorado entre esta e sua implementação efetiva por atores que desejam mudar o *status quo*.

Ainda de acordo com Mahoney e Thelen, os atores políticos e a diferença entre estes atuam como variável interveniente entre o contexto e as instituições políticas e os resultados provocados pelas mudanças institucionais graduais. Dessa forma, é preciso distinguir os diferentes agentes políticos e suas estratégias. Esses podem ser **insurgentes**, **simbióticos**, **subversivos e oportunistas**. Os **insurgentes**, como sugere a nomenclatura, têm como objetivo a extinção das regras e instituições existentes. Como consequência, sua estratégia leva a mudanças institucionais dos tipos substituição, em que no lugar das antigas regras surgem novas normas radicalmente diferentes. *“Moreover, the rapid displacement of institutions is precisely their goal. If displacement occurs gradually, it is likely because insurrectionaries are unable to make things change as quickly as they would like”* (Mahoney e Thelen, 2010:24). Já **simbióticos** são agentes cuja estratégia tem como alvo instituições que foram elaboradas por outros atores políticos. Eles podem ser **parasitas ou mutualistas**. Nos dois casos, os atores políticos agem visando à obtenção de vantagens ou proveito próprios, sendo que no caso dos **parasitas**, embora dependam da existência e eficácia plena da instituição, adotam comportamento nocivo ao funcionamento desta e que pode levar à sua eliminação no longo prazo. Por isso, sua estratégia contribui para mudanças institucionais do tipo deslocamento. Por seu turno, os **mutualistas** adotam novas formas de implementação das regras que, ainda que com o intuito de reforçá-las e garantir sua eficácia, podem incluir sua violação. No entanto, seu comportamento, ao contrário do que acontece com os parasitas, não compromete a sobrevivência das instituições, mas ajuda a fortalecê-las.

Subversivos são atores políticos que, apesar de terem como objetivo a substituição das instituições, integram o sistema e obedecem suas normas na expectativa de se opor a estas no momento adequado. Enquanto isso, embora de forma a não serem identificados como subversivos, estimulam a implementação de emendas, adições ou revisões das regras. Sua estratégia é associada, portanto, às mudanças ocorridas por camadas. *“Yet depending on the features of the political-institutional context, they may also encourage institutional conversion and the kinds of neglect that promote institutional drift”* (Mahoney e Thelen, 2010:26).

Finalmente, **oportunistas** caracterizam-se por sua estratégia ambígua, tendo em vista que não procuram reforçar nem eliminar as instituições ou normas, neste último caso em função

dos custos deste comportamento. Assim, buscam explorar o máximo de vantagens ou oportunidades trazidas pelo funcionamento do sistema de alcançar seus propósitos. Seu comportamento tende à inércia, o que favorece a preservação das instituições, já que esses não assumem os riscos inerentes às mudanças. Desse modo, contextos políticos em que oportunistas são os agentes dominantes são propícios para a continuidade e as mudanças ocorridas neste são de tipo conversão.

A tabela abaixo relaciona a tipologia desenvolvida pelos autores à interação entre o contexto político, as instituições e os atores predominantes em cada um dos tipos de interação. Nela é possível ver de forma explícita a dialética estabelecida pelo modelo entre a estrutura política e a agência determinada pelas características dos protagonistas do processo de mudança institucional, ou seja, os atores dominantes.

Tabela 1 – Fontes de mudança institucional

Características do Contexto Político	Características das Instituições Alvo dos Agentes Políticos	
	Baixo Nível de Discricionariedade (liberdade de interpretação e implementação)	Alto Nível de Discricionariedade (liberdade de interpretação e implementação)
Fortes Possibilidades de Veto	Camadas (<i>Subversivos</i>)	Deslocamento (<i>Parasitas</i>)
Fracas Possibilidades de Veto	Substituição (<i>Insurgentes</i>)	Conversão (<i>Oportunistas</i>)

Fonte: Traduzido livremente de Mahoney e Thelen (2010)

Nesse sentido, torna-se relevante sublinhar os pressupostos que evidenciam a contribuição do modelo com relação ao institucionalismo sociológico, aos modelos calcados na escolha-racional e ao institucionalismo histórico, embora este aproxime-se mais do modelo de Mahoney e Thelen do que as demais abordagens. Assim, ao citar o trabalho de Sheingate inserido no livro em que seu modelo é apresentado, os autores ressaltam a ambiguidade inerente às instituições apesar de sua vocação para a estabilidade e criação de expectativas estáveis. Dessa forma, “(...) *what institutions do is stabilize expectations (among other ways, by providing information about the probable behavior of others), and thus enforcement is endogenous in the sense that the expected costs and extent of noncompliance are factored into the strategic’s behavior of the actors in a particular institutional equilibrium*” (Mahoney e

Thelen, 2010:10). Em segundo lugar, mesmo quando existem espaços para a criatividade e agência, o comportamento dos atores é informado, entre outros elementos, pelo processamento de informações e conhecimentos limitados. Em terceiro lugar, todas as instituições funcionam não apenas com base em regras explícitas, mas também em valores, regras e suposições implícitas que contribuem para a sua eficácia. Por fim, a elaboração das normas é apenas o primeiro passo em direção à sua existência plena, que depende ainda de sua aplicação efetiva e adesão por parte dos agentes. Por isso, o modelo dos atores introduz uma outra variável na dinâmica explicativa da mudança institucional, qual seja: *compliance*.

Ainda de acordo com o modelo, é possível a partir da identificação dos atores políticos predominantes e suas características vislumbrar as probabilidades de formação de coalizões entre grupos de interesse distintos. A partir do tipo de agente político deduz-se sua propensão a aliar-se a defensores ou oponentes ao status quo. Como colocam os autores, é possível fazer associações diretas, como a dos insurgentes com outros atores que, por razões distintas, também estejam insatisfeitos com os efeitos distributivos das normas e instituições políticas vigentes. Oportunistas, por sua natureza, tendem a fazer alianças com diferentes tipos de agentes de acordo com o contexto político e desde que as chances de mudança institucional superem os riscos representados por esta. Já os subversivos, tendo em vista integrarem o sistema e não explicitarem seu desejo de mudança tendem a não se associar a insurgentes, adotando uma estratégia própria. Simbióticos, por sua vez, embora tenham propensão a aliar-se a defensores das instituições por dependerem de seu funcionamento para a obtenção de vantagens, podem ocasionalmente formar coalizões com atores que desejem mudança, dando origem a alianças inesperadas. Na tabela 2, extraída da adaptação feita por Rodrigues (2017) de Mahoney e Thelen, é possível vislumbrar as possibilidades de coalizões a partir dos tipos de atores políticos em questão.

Tabela 2– Possibilidades de coalizões políticas a partir dos tipos de atores predominantes

	Alianças com defensores do <i>status quo</i>	Alianças com oponentes do <i>status quo</i>
Insurgentes	Não	Sim
Simbióticos	Sim	Não
Subversivos	Não	Não
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Tradução da adaptação de Rodrigues (2017) a partir de Mahoney e Thelen (2010: 30).

2.3- Hipóteses

Considerando os pressupostos teóricos acima expostos, as hipóteses que a pesquisa busca testar por meio da aplicação do modelo acima na comparação entre os dois casos são:

- (a) Embora partilhem da mesma estrutura institucional, as diferenças no contexto político explicam os tipos distintos de mudança institucional ocorridos no Brasil e em Portugal e, consequentemente, as formas assumidas pelo fim do tráfico no Brasil e em Portugal (lei doméstica e tratado).
- (b) No caso brasileiro, a existência de um ator ou classe política predominante (caracterizada em termos teóricos como subversivos), com forte poder de veto, na base de sustentação da monarquia levou a uma mudança institucional do tipo por camadas, enquanto que, no português, o poder de veto fraco e a inexistência de um ator ou classe política predominante levou a uma mudança institucional do tipo substituição.

Em outras palavras, no caso brasileiro, a existência de uma “classe senhorial” ou de uma elite política imperial levou a uma mudança institucional do tipo camadas, com a aprovação da lei Eusébio de Queirós, em 1850, no contexto de estabilização do chamado regresso conservador. Ao contrário do que ocorria no Brasil, a destruição da estrutura institucional da monarquia portuguesa a partir da guerra civil e a inexistência de um agente predominante suficientemente forte para impor o poder de veto levou à disputa entre diferentes facções políticas sem poder suficiente para impor o veto sobre as demais ou exercer influência sobre a monarquia. Como consequência, o fim do tráfico foi implementado por meio de um acordo internacional celebrado logo após o golpe de Estado de 1842, a ascensão ao poder de setores cartistas e o retorno à vigência da Carta Constitucional de 1826. O fato de o governo de Costa Cabral ter sido interrompido por uma revolta popular, conhecida como a revolta da Maria da Fonte, quatro anos após o pronunciamento militar que o levou ao poder, corrobora o argumento sobre a inexistência de um ator hegemônico no contexto político português do período.

Com o advento do governo de Costa Cabral em 1842, Portugal experimentou uma primeira tentativa, revestida de caráter autoritário, de organização administrativa e financeira. Visando a controlar a vida nacional em seus diversos aspectos, Costa Cabral reorganizou as guardas nacionais, fez promulgar um Código Administrativo de caráter centralizador,

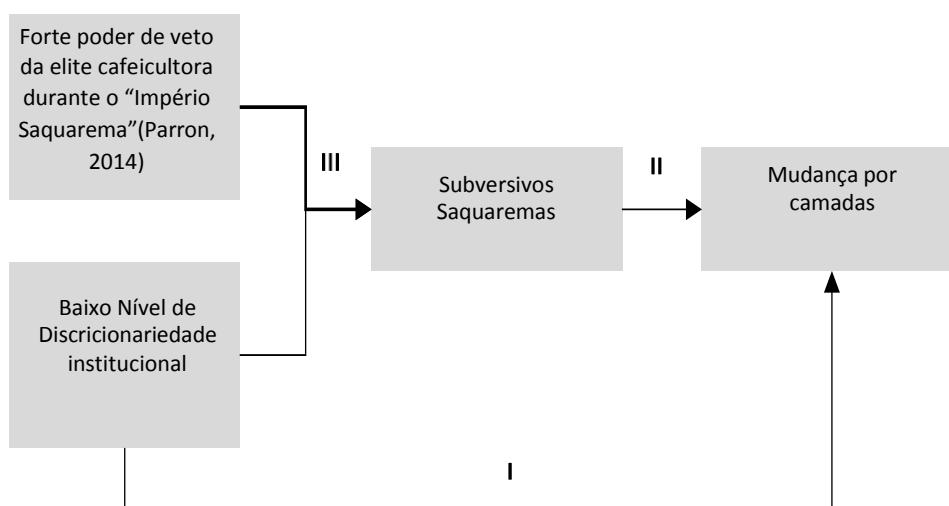
promoveu uma reforma fiscal e reformou as Câmaras Administrativas (Bonifácio, 1986; Halpern Pereira, 1994).

Com um Executivo fortalecido, cabia então ao governo português atualizar suas relações com a Grã-Bretanha, nomeadamente as relações comerciais, as quais dependiam, por sua vez, de uma solução para o tráfico negreiro e a participação portuguesa neste. Ao mesmo tempo, tratava-se de reorganizar o comércio nacional e reinserir a economia portuguesa no novo contexto internacional marcado pelo imperialismo britânico. Ao celebrar o novo acordo com a Grã-Bretanha, cujas negociações vinham arrastando-se desde a década de 1820, Cabral buscou alinhar-se à nova racionalidade tributária que seu governo buscava implementar e, ao mesmo tempo, equilibrar-se entre as exigências inglesas e a proteção da indústria e da agricultura nacionais por meio da chamada política pautal.¹³ Esse frágil equilíbrio de interesses manteria-se até 1846, quando novo conflito civil eclodiu, resultando na expatriação do então primeiro-ministro.

Nas figuras e tabelas a seguir é possível visualizar a aplicação do modelo teórico aos dois casos, com a identificação das variáveis levantadas pelos autores para a explicação dos diferentes modos de mudança institucional. Nas figuras 2 e 3 a estrutura institucional e o contexto político são classificados de acordo com os critérios estipulados por Mahoney e Thelen. Nas tabelas 3 e 4, são elencadas as principais características tanto da estrutura institucional como do contexto político e que permitem classificá-los segundo a teoria adotada.

¹³ Conforme será possível ver mais adiante, tanto Bonifácio (1986) quanto Villaverde Cabral (1976) advertem para o fato de que a oposição entre livre-cambismo e protecionismo constitui uma falsa dicotomia, sem utilidade para a análise das diferentes posições referentes à relação comercial com a Grã-Bretanha. De acordo com Bonifácio, trata-se de uma diferença regional que não remonta a uma posição típica da burguesia portuguesa como um todo ou a um conflito entre interesses de classes.

Figura 3 – Modelo de mudança institucional gradual aplicado ao caso brasileiro



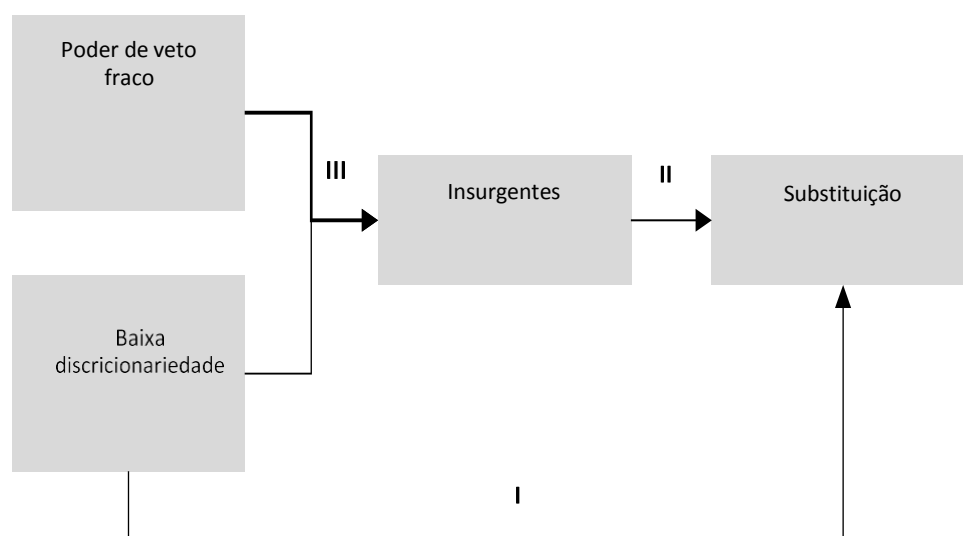
Fonte: adaptação de Mahoney e Thelen (2010)

Tabela 3 – Estrutura institucional e contexto político brasileiro em 1850

	Estrutura Institucional Brasileira (1850) Baixo Grau de Discrecionalidade	Tipo de Mudança Institucional Gradual
Contexto Político Brasileiro do Segundo Reinado (1850)	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização política e administrativa (lei de interpretação do Ato Adicional – 1840). • Controle das eleições (lei de 3/12/1841) e do mercado político, por meio da criação de cargos que permitiam a troca de favores entre os governos local e central e pela figura do comissário fardado na mesa eleitoral. • Controle do Judiciário com a nomeação dos membros do Judiciário pelos ministros da Justiça e do Império. • Configuração de um Estado patrimonialista. 	Mudança institucional por Camadas (Aprovação da Lei Eusébio de Queirós)
Fortes Possibilidades de Veto	<ul style="list-style-type: none"> • Coerência entre regressistas e cafeicultores do Vale do Paraíba a partir da década de trinta com a expansão do mercado internacional e da participação do café neste. Durante o Regresso, implementam as mudanças (nesse caso a emenda constitucional) pelas quais aguardavam a fim de retomar sua hegemonia política. 	

Fonte: adaptação de Mahoney e Thelen (2010)

Figura 4 – Modelo de mudança institucional gradual aplicado ao caso português



Fonte: adaptação de Mahoney e Thelen (2010)

Tabela 4 – Estrutura institucional e contexto político português em 1842

	Estrutura Institucional Portuguesa Baixo Grau de Discricionariedade	Tipo de Mudança Institucional Gradual
Contexto Político Português durante o governo de Costa Cabral (1842-1846)	<ul style="list-style-type: none"> • Centralização política e administrativa (novo Código Administrativo de 1842). • Ampliação das prerrogativas régias. • Instituição de uma “ditadura administrativa” (Villaverde Cabral, 1976). 	Mudança institucional por Substituição (revogação da Constituição de 1838, volta da Carta de 1826 e celebração do tratado com a Grã-Bretanha)
Fortes Possibilidades de Veto	<ul style="list-style-type: none"> • Alto poder de veto do governo, por meio da organização e fortalecimento do aparato estatal e do enfraquecimento das forças locais. 	

Fonte: adaptação de Mahoney e Thelen (2010)

A variável dependente é o resultado de política externa – fim do tráfico negreiro – e a variável independente, a dinâmica estabelecida pela interação entre as instituições bem como o contexto e a ação dos agentes políticos em cada caso, conforme explicitado pelo modelo de Mahoney e Thelen (2010). Essa opção metodológica, centrada no Estado como unidade de análise é uma das referências dos debates fundadores da disciplina de relações internacionais que, por sua vez, também tem relação com o debate entre as teorias dominantes na disciplina.

2.4 – O debate sobre os níveis de análise nas relações internacionais

Ao equiparar a natureza da variável dependente nos dois casos e compará-las, as hipóteses e pressupostos da pesquisa adquirem implicações teóricas e metodológicas relevantes para o estudo das relações internacionais. Trata-se de uma opção que se insere em um dos debates fundadores da disciplina e que guarda relação com a discussão sobre o nível de análise apropriado para a explicação do comportamento dos Estados. Desencadeado pelo impacto da revolução behaviorista sobre a disciplina, o debate teve como eixo a incapacidade da teoria realista de incluir uma diversidade de atores e temas da agenda de relações internacionais em função da prioridade atribuída por esta abordagem a uma visão sistêmica das relações entre os Estados.

Com efeito, o debate tradicional da historiografia acerca das motivações que levaram tanto Brasil como Portugal a acabar definitivamente com o tráfico de escravos remete à fronteira analítica predominante na teoria de relações internacionais, demarcada pela hegemonia do pensamento realista inaugurado por Hans Morgenthau (1948) no pós-Segunda Guerra Mundial. De acordo com a concepção realista das relações internacionais, os Estados são os únicos atores do sistema e seu comportamento é explicado em função da sua busca constante por poder e autonomia em um ambiente anárquico em que sua prioridade são as questões de segurança (*high politics*).

Como consequência, para os realistas, os resultados de política externa são respostas ao constrangimento constante provocado pela distribuição desigual de recursos de poder. Assim, para os realistas há uma cisão clara entre as esferas doméstica e internacional, sendo que a primeira destas não exerce influência sobre o comportamento dos Estados. Dessa forma, fatores como grupos de interesses, regime e elite políticas não constituem a variável independente em estudos de política externa derivados dessa teoria, considerando que seu comportamento é uma resposta ditada por pressões sistêmicas (Rittberger, 2004).

No entanto, a perspectiva sistêmica das relações internacionais foi alvo de duras críticas principalmente a partir do fim da guerra fria, cujas causas foi incapaz de prever. Desse modo, a partir do final da década de oitenta, surgem novas perspectivas teóricas, entre elas estudos comparados, que procuram resgatar a importância das variáveis domésticas e da interação entre as esferas nacional e internacional para a explicação da ação externa dos Estados. Apesar das diferenças, essas novas abordagens reafirmam a capacidade das variáveis domésticas de influenciar e até mesmo determinar os acontecimentos da política internacional.

Ressaltam ainda a necessidade de se abrir novamente a “caixa preta” do Estado e identificar essas variáveis, sejam elas grupos de interesses, as instituições nacionais ou a relação entre o Estado e a sociedade. De acordo com esta perspectiva, o interesse nacional e as estratégias de política externa, antes associados de forma automática à segurança nacional, transformam-se em objeto das disputas e conflitos internos e, portanto, suscetíveis a mudanças.

Dentre estas novas abordagens vale destacar o modelo dos jogos de dois níveis de Putnam (1993), um dos principais paradigmas da análise de política externa a desvendar a interação entre o âmbito nacional e o internacional. Segundo este modelo, os líderes políticos atuam simultaneamente nas esferas doméstica e internacional, tendo que lidar constantemente com as restrições e oportunidades advindas dessas duas esferas. Dessa forma, as decisões de política externa são pautadas por dois parâmetros: o doméstico e o internacional.

Trata-se de uma abordagem que remete às teorias liberais de relações internacionais que admitem os constrangimentos sistêmicos sofridos pelos Estados, mas que enfatizam as origens domésticas de seu comportamento, nomeadamente, os interesses de grupos sociais dominantes, as instituições, as coalizões políticas existentes, a natureza de seus regimes políticos e a opinião pública, caso esta exista. Segundo Rittberger, “(...) *societal actors are a heterogeneous class of decision-making and decision-influencing units, encompassing both actors belonging to the private sector and actors in the political administrative system*” (2004: 15). Como consequência, a concepção de interesse nacional, segurança e poder é sujeita a mudanças, a depender dos atores domésticos em questão, sejam estes pertencentes ao setor burocrático, administrativo ou ao setor privado.

Por sua vez, essa abordagem de cunho liberal vai de encontro ao modelo de mudança institucional gradual na medida em que também adota uma abordagem do Estado de baixo para cima e enfatiza a dinâmica política subsistêmica como origem primária de resultados de política externa. Ou seja, substitui o Estado unitário por atores sociais (sejam particulares ou membros do sistema burocrático-administrativo) como componentes da variável independente na análise de um determinado resultado político. Ao mesmo tempo, os atores sociais são agentes racionais em busca de sobrevivência em um contexto de distribuição desigual de poder. Os conceitos de sobrevivência e poder – sem o qual o primeiro não se realiza – adquirem significados distintos de acordo com o contexto político e a função assumida pelos agentes neste, dos quais derivam

sua estratégia. Desse modo, suas estratégias podem ter como objetivo o acúmulo de recursos materiais ou imateriais, como a expansão de suas competências ou capacidade de ditar um determinado resultado.

Na tabela 5, é possível ver as principais características das teorias de política externa derivadas das teorias de relações internacionais e que, portanto, são consideradas relevantes para a explicação de um determinado resultado político de política externa. A partir dessa tabela é possível fazer um paralelo entre a concepção liberal utilitarista das relações internacionais e a teoria da mudança institucional gradual. A variável dependente, os objetivos e mudanças na política externa de um Estado são explicados, assim como no caso do modelo de Mahoney e Thelen, a partir dos interesses sociais dominantes. “The structure of the pertinent foreign policy network reveals which actors are dominant in the respective issue area. Membership in, and dominance of, a foreign policy network is determined, first, by the extent to which public and private sector actors are structurally and situatively mobilized and, second, by the extent to which public sector actors are dependent on the resources the actors from the private sector can provide them with. Once the dominant actors are known, a state's foreign policy preferences in the situation can be derived from their basic interests in either "power" or "plenty." These domestically constituted foreign policy preferences account for the external behavior of the state in a particular situation” (Rittberger, 2004: 22).

Tabela 5: Principais características das teorias de política externa derivadas das teorias de relações internacionais

Teoria de Relações Internacionais	Motivação dos Atores	Variável Independente	Componentes da Variável Independente	Variável Dependente
Neorealismo	Orientados pelo objetivo	Relação de poder relativo no Sistema internacional	Recursos de poder e polarização dos Sistema internacional	Política de Poder: busca por autonomia e influência sobre o sistema
Liberalismo Utilitário	Orientados pelo objetivo	Interesses sociais dominantes	Estrutura da rede de atores políticos	Política de busca por ganhos
Construtivismo	Orientados por seu papel no sistema	Normas sociais domésticas/ internacionais	Comunalidade/ Especificidade das normas	Política coerente com as normas

Fonte: Traduzido livremente de Rittberger (2004)

O modelo de Mahoney e Thelen, contudo, permite enriquecer essa abordagem com uma perspectiva teórica que transcende a mera descrição do processo decisório, permitindo a identificação mais precisa dos atores do jogo político, seus interesses e as possibilidades de formação de coalizão. De fato, Beach e Pedersen (2013) apontam para a ausência entre algumas análises burocráticas de política externa de premissas como a mediação promovida pelas regras do jogo burocrático e a especificação dos interesses dos agentes políticos envolvidos no processo.

Considerando sua perspectiva histórica e a fim de operacionalizar e desenvolver o mecanismo causal sugerido por sua opção teórica, a pesquisa fará uso do *process tracing* a fim de estabelecer inferências causais, testá-las e estabelecer o valor relativo das causas sob estudo. Vale destacar ainda que sua associação à análise comparada também contribuirá para o potencial explicativo das opções teóricas e metodológicas da pesquisa em cada caso, sobretudo se considerarmos suas semelhanças no que se refere ao contexto institucional e a diferença com relação à importância do tráfico de escravos para a definição dos interesses dos atores políticos. Segundo Thelen e Mahoney, “*the enduring impact of CHA to strengths built into its very defining features: its focus on large-scale and often complex outcomes of enduring importance; its emphasis on empirically grounded, deep case-based research; and its attention to process and the temporal dimensions of politics*” (2015:3).

A adoção do *process tracing* como metodologia permite superar a dicotomia doméstico/internacional ao mapear os anos que antecederam a edição das normas que deram fim ao tráfico de escravos nos dois países e incluir no processo variáveis de natureza interna e externa. A origem do método, que remonta à psicologia cognitiva surgida nos anos 60 nos Estados Unidos¹⁴, converge com a história do surgimento da análise de política externa, no mesmo período, quando fatores como o processo decisório (Bruck e Sapin, 1954) e a política burocrática (Allison, 1971) foram incluídos como variável relevante para se explicar o comportamento dos Estados.¹⁵

¹⁴ Segundo Bennett e Checkel (2015) o termo *process tracing* foi utilizado na psicologia cognitiva para designar técnicas de identificação de fases intermediárias dos processos mentais.

¹⁵ Bruck e Sapin (1954) e de Allison (1971) inserem-se na tradição behaviorista das ciências sociais norte-americanas na década de 60 e que, assim como o *process tracing*, buscava elementos da psicologia cognitiva a fim de conferir o *status* de ciência à análise de política externa, considerada subárea das relações internacionais. O trabalho de Allison sobre a crise dos mísseis em Cuba é citado como exemplo de um tipo específico de *process-tracing* por Beach e Pedersen (2013), qual seja: *explaining-outcome process tracing*.

Entre os pressupostos do *process tracing* está a multiplicidade de observações possíveis dentro dos limites da unidade de análise definida pelo caso sob estudo (Bennett e Checkel, 2015). Sob essa ótica, se considerarmos cada Estado e seus governos como unidade de análise, a variável dependente é resultado de uma cadeia de eventos de natureza heterogênea que abrangem a combinação dos constrangimentos e oportunidades domésticos e internacionais. Para além de permitir o teste das hipóteses consolidadas nos debates historiográficos sobre o fim do tráfico no Brasil e em Portugal, a utilidade e força do método está na identificação da correlação entre as variáveis e dos mecanismos causais presentes em contextos complexos em que fatores sociais, políticos e econômicos de diferentes origens fazem-se presentes.¹⁶

Este argumento vem reforçar a utilidade e a adequação do *process tracing* como método de estudo no campo das relações internacionais, no qual predominam as pesquisas qualitativas muitas vezes concentradas em um único estudo de caso. A própria natureza anárquica do sistema internacional e a complexidade dos temas inseridos na agenda de pesquisa da disciplina justificam a utilização do *process tracing* e suas ferramentas metodológicas para o estudo de casos. “*Some of the most prominent subjects of study, for example wars and the formation of new security and economic systems, often involve interaction effects among many structural and agent-based variables, path dependencies, and strategic interaction among large numbers of actors across multiple levels of analysis with private information and strong incentives to bluff or deceive other actors*” (Bennett e Elman, 2007:171).

A combinação do método com outras técnicas de pesquisa, sejam estas qualitativas ou quantitativas, vem incrementar seu potencial explicativo. Entre os métodos qualitativos que intensificam a capacidade do *process tracing* de produzir inferências causais está a análise histórico-comparativa, que impõe à pesquisa o desafio da seleção criteriosa e do número de casos e variáveis a serem comparados.

De fato, as críticas feitas aos estudos comparados apontam para os estudos de um número reduzido de casos (*small-N studies*). Seu universo limitado levaria a generalizações e inferências equivocadas e sem validade externa. Além disso, as dificuldades na seleção dos casos, feita muitas vezes em função das variáveis dependente ou independente, levaria à

¹⁶ Vale ressaltar também que o debate sobre os níveis de análise e sua relevância para os estudos das relações internacionais inserem-se no chamado segundo debate fundador das relações internacionais, um dos impactos da revolução behaviorista que tem como referência o realismo estrutural consagrado no trabalho de Waltz (1979) como resposta às críticas às abordagens reducionistas dos resultados de política externa.

identificação de mecanismos causais de natureza probabilística, produzindo resultados precários (Borges, 2007).

No entanto, como colocam Collier e Mahoney (1994) nos estudos comparados e de relações internacionais, a seleção dos casos antecede à própria definição do tamanho e das características da amostra sob análise. Da mesma forma, deduzir que a comparação entre um pequeno número de casos produzirá resultados limitados é tão equivocado quanto pressupor que pesquisas de amplo espectro, sejam qualitativas ou quantitativas, pequem pela imprecisão da causalidade identificada. Vale destacar ainda a vantagem conceitual dos estudos de poucos casos. Ao permitir uma análise mais detida dos casos selecionados, este tipo de estudo abre espaço para a possibilidade de desenvolvimento de novos conceitos, derivados de um conhecimento mais aprofundado e da atenção aos detalhes de cada caso.

Contudo, a fim de evitar os erros apontados pelas referidas críticas, os autores prescrevem uma definição criteriosa e explícita dos parâmetros e da abrangência da comparação. Ainda de acordo com os autores, “(...) *in relation to a given research question that focuses on a particular dependent variable, it is essential to identify the specific contrasts on that variable which in view of the researcher make it an interesting outcome to explain. This contrast space vis-à-vis the dependent variable in turn helps to define the appropriate frame of comparison for evaluating explanations*” (Collier e Mahoney, 1994: 67).

Na seção seguinte, o *process tracing* e sua relevância para a análise histórica são explicados bem como os testes usados por esta metodologia a fim de avaliar e identificar os mecanismos causais apontados para a explicação de um resultado político específico.

2.5 – *Process Tracing* como método da política comparada e sua definição

O *process tracing* surgiu como método da ciência política a partir da década de 90 no contexto do debate inaugurado a partir da publicação do trabalho de King, Keohane e Verba (1994), *Designing Social Inquiry*, considerado um divisor de águas na disciplina. Ao propor o desenvolvimento de um novo desenho de pesquisa científica, os autores relativizaram a fronteira até então delimitada entre a investigação qualitativa e quantitativa, entendida como irrelevante em termos metodológicos e reduzida a diferenças de estilo e técnica.

A partir desta premissa, os autores propõem uma reformulação da pesquisa qualitativa com base na incorporação de regras e preceitos presentes na pesquisa quantitativa e com o

objetivo de disciplinar a produção do conhecimento. Sendo assim, a pesquisa científica, entendida como a “boa pesquisa”, seja esta qualitativa ou quantitativa, deve atender a quatro premissas básicas, quais sejam: 1) Ter como objetivo a produção de inferências; 2) Tornar públicos os procedimentos e técnicas utilizadas na investigação; 3) Suas conclusões são incertas; 4) Seu conteúdo é o método (King, Keohane e Verba, 1994).

Admitindo a possibilidade de se produzir conhecimento com base na observação dos fenômenos e pressupondo, contudo, que este conhecimento será sempre imperfeito, os autores destacam a relevância do método e da explicitação ou publicitação deste. São estabelecidas, portanto, regras de produção de inferências capazes de atenuar as limitações impostas ao conhecimento do mundo a partir da coleta e processamento de informações e da produção de inferências causais válidas.

Nesse sentido, a possibilidade de validar e reproduzir os resultados da pesquisa existe apenas quando há a publicidade dos métodos e técnicas utilizados. *“If the method and logic of a researcher’s observations and inferences are left implicit, the scholarly community has no way of judging the validity of what was done. We cannot evaluate the principles of selection that were used to record observations, the ways in which observations were processed, and the logic by which conclusions were drawn. We cannot learn from their methods or replicate their results. Such research is not a public act”* (1994:117).

Os questionamentos e críticas gerados pela publicação do trabalho de KKV, sobretudo entre os estudiosos adeptos do método qualitativo, deu origem a uma maior preocupação entre os cientistas políticos com a formalização e a prática dos métodos de investigação. Além disso, muitos pesquisadores também passaram a defender com maior rigor a utilidade dos estudos qualitativos de um número reduzido de casos, seja para o teste ou para o desenvolvimento de novas teorias.

Como consequência, o aperfeiçoamento das técnicas utilizadas pelas pesquisas qualitativas no âmbito da ciência política fez-se sentir, entre outras áreas, nos métodos histórico-comparativos, por meio dos avanços e de uma maior formalização no uso de ferramentas como, por exemplo, o *process-tracing*. A partir de então uma série de estudos qualitativos passaram a recorrer às ferramentas de *process-tracing*, com o surgimento de uma literatura, seja por meio do uso do método para a pesquisa empírica ou pela discussão metodológica acerca da sua utilidade principalmente para os estudos qualitativos. Nesse

sentido, vale ressaltar os trabalhos de Beach e Pedersen (2013), Collier (2010), Faletti e Mahoney (2015), Ragin (2008), Bennett e Checkel (2015), Gary (2005), entre outros.

No que diz respeito aos métodos histórico-comparativos especificamente, seus avanços, como colocam Amorim Neto e Rodriguez (2016), “(...) têm recuperado os vínculos inquestionáveis entre a história e a ciência política “por meio de uma precisa elaboração de conceitos, do recurso permanente à lógica, da ênfase em mecanismos e processos causais e sequências históricas, com a grande preocupação com o contexto dos processos políticos e da comparação de um número relativamente pequeno e criteriosamente escolhido de países” (2016:1006). Ainda segundo os autores, o método distingue-se das análises quantitativas pelo objetivo de demarcar e explicar “processos históricos específicos (revoluções, a democratização e a formação dos estados), a conceituação dos principais atributos destes e a identificação das condições explicativas dos resultados em tela. Encontrar as causas de um relevante resultado ou fenômeno político a partir da observação de processos históricos é o fim que tem como meio a aplicação do MHC” (2016:1007).

Entretanto, se, por um lado, é possível compreender a utilidade e a contribuição das técnicas de *process tracing* para a pesquisa qualitativa, por outro, a proliferação de estudos que recorrem a ele como metodologia tem gerado confusão quanto à sua definição e ao uso indiscriminado de práticas incluídas de forma equivocada sob o “guarda-chuva metodológico” denominado como *process-tracing*. De fato, o surgimento recente de uma vasta literatura que faz uso dos seus métodos e versa sobre estes contrasta com a escassez de definições precisas. Em grande parte, as definições encontradas na literatura descrevem as ferramentas utilizadas sob a nomenclatura *process-tracing* e/ou apontam os objetivos das pesquisas que o utilizam.

Assim, entre as técnicas geralmente associadas ao *process-tracing* está o uso de evidências (encontradas em fontes primárias ou secundárias, como arquivos, livros históricos, biografias bem como em entrevistas, por exemplo), ao passo que o objetivo é a produção de inferências causais e para o teste de hipóteses sobre mecanismos causais presentes em um ou mais casos (Beach e Pedersen, 2013; Bennett e Checkel, 2015; Bennett e Elman, 2007; George e Bennett, 2005). No estudo das relações internacionais, em especial, a utilização eficiente ou as “melhores práticas” do método incluem “(...) *explicit attention to and process tracing on alternative explanations and the hypothesis or explanation of most interest to the researcher; sustained focus on the question of “what else must be true” of the process through which the outcome arose if a proposed hypothesis explains the outcome; and the relentless empirical*

research on these hypothesized processes, using a wide variety of sources (...)” (Bennett e Elman, 2007: 183).

Ao referir-se aos equívocos recorrentes no uso do *process-tracing* e na identificação de suas bases epistemológicas e ontológicas, Beach e Pedersen (2013) o definem não como um único método, mas um conjunto de ferramentas disponíveis para a identificação e o estudo de mecanismos causais. Seu principal objetivo, nas palavras de Bennett e Checkel é “(...) *to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable*” (2015: 6).

Dessa forma, o que distingue o *process-tracing* da maioria dos métodos utilizados nos estudos de caso é o tipo de inferências que podem ser deduzidas a partir das evidências levantadas. Assim, a utilização de suas ferramentas, ao contrário do que ocorre nos demais métodos e técnicas disponíveis, permite a produção de inferências “*within case*”, ou seja, a identificação de mecanismos e relações causais dentro do próprio caso a ser estudado e, deste modo, intrínsecos a este (Beach e Pedersen, 2013).

A fim de evitar a associação do *process-tracing* a um único método, cabe ressaltar que este pode ser classificado em função de três propósitos distintos como *Theory-testing*, *Theory-building* e *Explaining-outcomes process-tracing*, cujas diferenças têm implicações metodológicas relevantes. No primeiro caso, o método é aplicado com o intuito de testar as hipóteses de mecanismos causais prescritas por uma teoria pré-existente. Por seu turno, o *Theory-building process tracing* tem como objetivo generalizar uma inferência causal a partir do estudo de um caso específico.

Por fim, o *Explaining outcomes-process tracing*, no qual esta pesquisa insere-se, procura explicar os resultados de um caso específico que constitui o centro da pesquisa em detrimento da teoria (Beach e Pedersen, 2013). Trata-se de um tipo de *process-tracing* que envolve o estudo de caso com o objetivo de fornecer uma explicação minimamente suficiente para seu resultado histórico particular. A explicação será minimamente suficiente quando der conta de todos os aspectos do resultado sem recorrer a nenhuma redundância. Ao contrário do que ocorre nos demais tipos de *process-tracing*, o resultado é um fim em si mesmo e, portanto, deve ser definido e conceitualizado e sua análise é feita a partir da bibliografia existente. À luz deste exame e da revisão da bibliografia e dos mecanismos causais prescritos por esta para explicar o resultado sob análise, o processo que levou a este é reconstruído e reavaliado, com a

possível inclusão de novos elementos ou fatores particulares ao caso. Para tanto, a análise das evidências recolhidas durante a pesquisa é utilizada (Beach e Pedersen, 2013).

A reavaliação das explicações existentes para o caso e a inclusão de novos elementos particulares ajudam a explicar outra vantagem do método, que amplia as possibilidades de exame das variáveis em jogo e, deste modo, sua reavaliação. Por meio da elaboração de uma sequência histórica, cada fato, evento e/ou ator é inserido dentro de uma cronologia particular, o que os coloca em perspectiva. Esta, por seu turno, permite a avaliação não apenas de cada um destes fatores com relação ao resultado que se busca explicar como também em relação aos demais fatores identificados na análise e que, portanto, concorrem para o resultado. No caso deste estudo, o método permite a análise do peso relativo das diversas variáveis levantadas pela historiografia na explicação do fim do tráfico, permitindo superar uma análise excludente acerca da validade de cada uma delas para incluí-las de forma que sejam relativizadas e relacionadas umas às outras.

Cabe destacar, portanto, a ideia de mecanismo causal, conceito relevante para a compreensão do método e comum a todos os tipos de *process-tracing*. Pode-se dizer que o mecanismo causal compreende todo o processo que liga a causa ao resultado de um caso particular, ou seja, as causas identificadas por uma determinada explicação ao resultado historicamente particular que buscamos analisar. Na revisão da literatura existente sobre o caso específico, devemos mapear e identificar todas as entidades e atividades envolvidas na explicação e que teriam levado a um resultado particular. As entidades podem compreender atores, ou seja, indivíduos, organizações, grupos de interesses, Estados, instituições ou estruturas específicas. Atividades, por sua vez, são empreendidas pelas entidades (são associadas geralmente a verbos) e transmitem a força causal entre si de forma a constituir uma corrente que liga as causas ao resultado. Juntas, entidades e atividades são partes de um só mecanismo e não existem de forma independente. Conforme colocam Beach e Pedersen, “*When conceptualizing de mechanism, each part should be seen as na individually insufficient but necessary part of the whole* (2013:50).

A fim de construir uma sequência histórica com a inclusão dos diferentes fatores em ação no processo que levou ao resultado que se busca explicar deve-se ter como ponto de partida uma explicação inicial à qual são acrescentados demais fatores causais, sejam estes antecedentes ou posteriores à causa que constitui a explicação inicial. Estes são localizados em diferentes pontos da cronologia que constitui a sequência histórica sob análise. Sua localização

é um fator relevante para a avaliação de sua importância e de sua relação com os demais fatores causais. A consequência é a avaliação de cada um dos fatores relacionados a partir de uma nova perspectiva, seja em função de sua inserção no contexto histórico ou da sua relação lógica com os demais fatores em jogo (Mahoney, Kimball e Koivu, 2009).

Vale lembrar que, tendo em vista a própria natureza do *explaining-outcome process-tracing*, entre as partes identificadas no mecanismo causal do caso sob análise podem ser incluídos fatores particulares e que não são identificados em outros casos ou que não tem o mesmo significado em outros contextos históricos e não explicam seus resultados. Como exemplo deste fenômeno, Beach e Pedersen (2013) citam o papel desempenhado por um partido de massas, o chamado Partido do Congresso, para a democratização indiana, considerado particularmente importante no caso da política na Índia e que, contudo, não pode ser transportado para outros contextos históricos.

2.5.1- As causas para a explicação histórica

Desse modo, o método permite um enquadramento lógico das variáveis em questão, suas condições e causas dentro de um processo abrangente representado em uma sequência histórica. Esta abordagem lógica dos eventos históricos ocorre por meio da identificação de cinco tipos de causas que concorrem para explicar o resultado em causa, quais sejam: 1) Causa Necessária mas não suficiente; 2) Causa suficiente mas não necessária; 3) Causa Necessária e suficiente; 4) Causa INUS; e 5) Causa SUIN (Mahoney, Kimball e Koivu, 2009).

Mais comum na explicação histórica, assim como a causa suficiente, a causa necessária é aquela sem a qual o resultado não seria observado, embora a sua presença em um processo histórico não seja garantia da ocorrência daquele. A causa suficiente, ao contrário, é aquela cuja presença garante a ocorrência do resultado, embora este possa ocorrer de outras formas que não incluam sua presença. Por sua vez, a causa necessária e suficiente é aquela que reúne os atributos mencionados anteriormente e constitui a mais rara entre as causas levantadas nas ciências sociais. INUS é aquele fator que não é necessário nem suficiente para a produção de um determinado resultado, mas é uma parte essencial de um conjunto de fatores que juntos são suficientes, mas não necessários para que aquele ocorra. Por fim, a causa SUIN diz respeito aos atributos de uma causa necessária que, por sua vez, são considerados causas por si mesmas. Como exemplo de uma causa SUIN enumerados por Mahoney, Kimball e Koivu (2009) estão

os atributos que caracterizam um regime não democrático que, conforme prescreve a teoria da paz democrática, constitui causa necessária para a ocorrência de guerra.

2.5.2 - Os testes de hipóteses do *process-tracing*

A identificação das causas para a explicação histórica remete-nos a outra ferramenta relevante do *process-tracing* que o diferencia dos métodos utilizados na historiografia. A fim de avaliar a relevância ou papel desempenhado pelos eventos identificados na sequência histórica analisada e, portanto, seu peso dentro da explicação do resultado em causa, o método faz uso de quatro tipos de testes, chamados “*strength tests*” (Beach e Pedersen, 2013). Estes são: 1) Sugestivo (*Straw in the Wind*); 2) Básico (*Hoop-test*); 3) Forte (*Smoking-gun*); 4) Duplamente Decisivo (*Doubly-decisive*) (ver tabela 6 abaixo).¹⁷

Para explicar os testes, é comum encontrar na literatura sobre *process tracing* a analogia com uma investigação criminal e a análise que um investigador faz das circunstâncias e suas evidências a fim de eliminar as hipóteses levantadas para a explicação de um crime. No caso da pesquisa histórica, considerando a impossibilidade de o investigador voltar no tempo, a avaliação da força das hipóteses formuladas a partir da observação dos processos causais e das evidências disponíveis é feita por meio dos testes (Silva e Cunha, 2014).

O mais fraco entre os quatro testes, o teste sugestivo (*Straw in the Wind*) diz respeito à coleta de um conjunto de evidências que demonstrem que a hipótese elaborada é plausível. Ocorre quando não há condições para se estabelecer se uma hipótese é necessária ou suficiente para explicar um resultado ou quando a teoria é “pouco elucidativa” (Cunha e Silva, 2014). Também pode ser utilizada para enfraquecer hipóteses alternativas.

Mais forte do que o primeiro teste, o sugestivo, ou “teste de argola”, é um primeiro teste eliminatório, que determina se a hipótese deve ser mantida ou não no estudo. Ou seja, se a hipótese não passar no teste deve ser eliminada para a explicação do resultado.

O teste sugestivo é melhor explicado se recorremos, mais uma vez, à analogia à investigação criminal, conforme ilustrado por Van Evera (1997). O suspeito de um crime cometido com arma de fogo encontrado com uma arma ainda fumegante em mãos tem sua culpabilidade

¹⁷ Os nomes em português foram tirados da tradução feita por Amorim e Rodrigues (2016). Segundo Cunha e Silva (2014) os testes de hipóteses foram elaborados inicialmente por Van Evera (1997) e tem como base a frequência e a certeza das evidências encontradas. Posteriormente, Bennet (2010) desenvolveu e formulou os testes com o propósito de estabelecer a relação entre o mecanismo e o resultado que se procurava explicar.

demonstrada de forma suficiente. No entanto, o fato de um suspeito não ser encontrado com uma arma fumegante em mãos não significa que ele não possa ter cometido o crime, ou seja, a arma fumegante não é uma evidência necessária para a prova da culpa de um suspeito. Assim, trata-se de um teste de suficiência, mas não de necessidade de uma hipótese levantada pela explicação (Cunha e Silva, 2014).

O teste duplamente decisivo, por sua vez, é o mais forte, decisivo e raro teste do *process tracing*. “Passar em um teste duplamente decisivo confirma fortemente uma hipótese e elimina, automaticamente, todas as demais alternativas – uma vez que aquela observação de processo causal (CPO) possui as condições necessária e suficiente para prover suporte à explicação, não há sentido em considerar nenhuma outra hipótese” (Cunha e Silva, 2014:119).

Tabela 6 – Testes de Hipótese em *process tracing*

		SUFICIENTE PARA AFIRMAR A INFERÊNCIA CAUSAL	
		Não	Sim
Necessária para afirmar a inferência Causal	Não	(1) Sugestivo	(3) Forte
		Aprovação: ratifica a relevância da hipótese mas não a confirma.	Aprovação: confirma a hipótese
		Desaprovação: hipótese não é eliminada mas um pouco enfraquecida.	Desaprovação: hipótese não é eliminada mas enfraquecida.
		Implicações para as hipóteses rivais: a aprovação as enfraquece levemente e desaprovação as fortalece um pouco.	Implicações para as hipóteses rivais: a aprovação as enfraquece substancialmente e a desaprovação as fortalece um pouco.
	Sim	(2) Básico	(4) Duplamente decisivo
		Aprovação: Ratifica a relevância da hipótese mas não a confirma.	Aprovação: confirma a hipótese e elimina as outras.
		Desaprovação: Elimina a hipótese.	Desaprovação: elimina a hipótese.
		Implicações para as hipóteses rivais: A aprovação as enfraquece um pouco e a desaprovação as fortalece um pouco.	Implicações para as hipóteses rivais: A aprovação as elimina e a desaprovação as fortalece substancialmente.

Source: Traduzido livremente de Collier (2011, p. 825) apud Rodrigues (2017).

2.5.3 – Os tipos de evidência em *process tracing*

É preciso referir ainda aos tipos de evidências existentes no *process tracing*, outro traço distintivo do método. Conforme colocado anteriormente, entre os critérios da boa pesquisa ou da pesquisa científica, conforme colocam KKV, está o objetivo de produzir inferências. Estas

possibilitam o estabelecimento de mecanismos causais a partir da observação, ou seja, a partir de “(...) dados coletados da realidade que devem ser utilizados para produzir uma descrição ou uma relação de causalidade que não pode ser observada” (Silva e Cunha, 2014:115).

Os tipos de evidência tornam-se relevantes na medida em que a partir delas são realizados os testes de hipóteses e é com base em seu valor probabilístico que as explicações inicialmente formuladas deverão ou não ser descartadas. No caso do process tracing, são quatro os tipos de evidências existentes (ver tabela 2): *pattern*, *sequence*, *trace* e *account*. A primeira, traduzida livremente para evidência padrão, diz respeito à frequência com que é observada. A segunda, ou sequência, como indica o nome, refere-se à cronologia do caso, ou seja, sua inserção cronológica ou espacial neste. A evidência do tipo trace, por sua vez, pode ser referida a uma “pista” ou dado que, uma vez observado confirma a existência da relação causal. Já a evidência de tipo *account*, traduzida livremente como “relato”, é aquela evidência que comprova, por exemplo, o conteúdo de um evento como um encontro oficial, uma entrevista, entre outros (Rodrigues, 2017). É importante destacar, uma vez mais, que as evidências possuem valor probatório relativo, ou seja, algumas são mais fortes do que as outras, permitindo uma inferência causal com maior ou menor probabilidade (Bennett, 2008).

Tabela 7– Tipos de evidência nos métodos de *process tracing*

Evidence	Definition	Example
Pattern evidence	Relates to predictions of statistical patterns in the evidence.	In testing a mechanism of racial discrimination in a case dealing with employment, statistical patterns of employment would be relevant for testing parts of the mechanism.
Sequence evidence	Deals with the temporal and spatial chronology of events predicted by a hypothesized causal mechanism.	A test of a hypothesis could involve expectations of the timing of events where we might predict that if h is valid, we should see that that event b took place after event a. However, if we then found that event b took place before event a, the test would suggest that our confidence in the validity of this part of the mechanism should be reduced (disconfirmation).
Trace evidence	Evidence whose mere existence provides proof that a part of a hypothesized mechanism exists.	The existence of the official minutes of a meeting, if authentic, provides strong proof that a meeting took place.
Account evidence	Deals with the content of empirical material.	Meeting minutes that detail what was discussed or an oral account of what took place in a meeting.

Fonte: Rodrigues (2017)

A fim de elaborar as hipóteses ou identificar as causas para um determinado resultado o pesquisador pode valer-se de seu conhecimento prévio sobre o caso, sendo este relevante. Neste caso, incorre-se no tipo dedutivo de *process tracing*. A partir de um conhecimento prévio aprofundado sobre o caso em estudo e seu contexto histórico, o investigador formula uma probabilidade inicial que deverá ser confirmada pelas evidências encontradas na investigação.

Por meio das previsões formuladas com base no conhecimento prévio do caso o investigador deverá montar o mecanismo causal que pretende testar. Para cada parte do mecanismo é esperada uma manifestação empírica observável, que confirma sua presença. Estas manifestações são as evidências encontradas por meio da utilização do método e descritas acima. Segundo Beach e Pedersen, “*Predicted evidence is analogous to what Adcock and Collier (2001) term empirical indicators for theoretical concepts (...)*” (2013: 95).

Considerando a importância do conceito de mecanismo causal para o *process tracing*, é importante não o confundir com a variável interveniente, “(...) mas como entidades, partes de um todo, em que cada uma contribui para explicar o resultado” (Silva e Cunha, 2014). Cabe ao pesquisador observar de que forma cada parte do mecanismo, suas entidades, transferem as forças causais entre si por meio de suas atividades ou ações. Os testes de hipótese deverão então ser aplicados para cada uma das partes do mecanismo e seus “indicadores empíricos” nos quais o investigador deve perguntar-se sempre qual seria a manifestação ou tipo de evidência esperada caso aquela parte esteja presente. Ao mesmo tempo, as hipóteses alternativas e sua relação com a evidência encontrada também deve ser levada em consideração (Beach e Pedersen, 2013).

As partes do mecanismo causal, por sua vez, dependem de sua natureza, o que influenciará também o tipo de explicação encontrada para os fenômenos sob estudo. Dessa forma, são quatro os tipos de mecanismos causais dos quais derivam quatro tipos de explicações teóricas (Beach e Pedersen, 2013). Estas podem ser “(...) estruturais, relacionados a constrangimentos e oportunidades para a ação política derivadas do entorno dos atores; institucionais, próprios de instituições construídas e/ou alteradas pelos dcomo regras mentais incorporadas e que resultam em comportamentos regulares” (Silva e Cunha, 2014:110).

Conforme colocado anteriormente, as entidades do mecanismo podem ser indivíduos, grupos de indivíduos, instituições ou estruturas, o que permite que o nível de análise em *process tracing* seja micro - tendo como objeto ações e características individuais – ou macro, cujo

foco serão estruturais, institucionais. Da mesma forma, os dois níveis podem ser relacionados (Silva e Cunha, 2014). De acordo com Beach e Pedersen (2013), em que pese a posição de alguns autores que defendem o *process tracing* como um método intrinsicamente relacionado ao nível micro, os fenômenos de maior interesse à ciência política são aqueles que não podem ser reduzidos exclusivamente ao nível individual, sendo melhor compreendidos a partir do nível macro. Assim, o investigador deve fazer uma opção pragmática, escolhendo o nível de análise que permite a melhor compreensão do fenômeno sob estudo, suas manifestações e resultados.

Tal afirmação nos remete ao debate sobre os níveis de análise já colocado anteriormente, em que foram explicitadas as opções teóricas da pesquisa e suas implicações metodológicas. Sem deixar de considerar as pressões trazidas do contexto externo – o que nos casos sob estudo referem-se à pressão da Grã-Bretanha sobre os dois países para que estes abolissem o tráfico de escravos em seus respectivos territórios e possessões africanas, no caso português – a pesquisa parte de uma perspectiva do contexto político e institucional no Brasil e em Portugal.

2.6 – Conclusão:

Nesse capítulo procurou-se, em primeiro lugar, apresentar e explicar o modelo de mudança institucional gradual adotado pela pesquisa para a análise da estrutura institucional e do contexto político em cada um dos casos selecionados. Por meio desta explicação, foi ressaltada a conveniência da adoção deste modelo principalmente se considerarmos a semelhança entre as estruturas institucionais do Brasil e de Portugal e as diferenças no resultado político que se procura explicar. Em consonância com o modelo teórico, são então apresentadas as hipóteses da pesquisa, com a identificação do tipo de mudança institucional ocorrido em cada um dos casos, com destaque para a complexidade do contexto político português em comparação com o brasileiro.

Em seguida, a relação entre a adoção do modelo teórico desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010) e o debate em relações internacionais sobre os impactos metodológicos dos níveis de análise é abordada. Nesse sentido, é estabelecida a relação entre o modelo teórico e uma concepção liberal dos resultados de política externa, compreendidos como impacto de interesses sociais e políticos dominantes nos contextos nacionais em questão. Nesse sentido, as preferências e objetivos políticos dos Estados são primariamente analisados a partir do processamento dos interesses sociais dominantes e sua transposição para a esfera internacional.

Finalmente, o *process tracing*, ferramenta metodológica escolhida para a operacionalização do modelo teórico é apresentado. Por fim, vale sublinhar que a relevância deste instrumental metodológico sobretudo para as análises histórico-comparativas é explicada nas últimas sessões do capítulo, com destaque para os testes de hipóteses e a classificação das inferências causais decorrentes destas.

III

O Império do Brasil

3.1. Introdução

Este capítulo tem como objetivo discutir e identificar as condições que possibilitaram o surgimento, no caso brasileiro, de uma elite homogênea. Esse processo de natureza complexa deve-se a uma combinação peculiar de fatores que incluem a transferência da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro e, com esta, de um aparato burocrático que foi fortalecido ao longo do tempo. Nas sessões seguintes, os principais eventos desse processo são explicados para, ao final do capítulo, serem identificadas as mudanças institucionais graduais que permitiram que um determinado tipo de ator político promovesse a edição da lei que levou ao fim do tráfico de escravos no Brasil, nomeadamente, a Lei Eusébio de Queirós. Além disso, o tipo do agente político identificado no caso brasileiro também é elucidado em função dos eventos políticos e as condições criadas por estes.

O surgimento e existência do Império do Brasil como Estado independente tem como “causa necessária, embora não suficiente”, nas palavras de Carvalho (2006: 20), a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro em novembro de 1807, durante as guerras napoleônicas. Foi a partir deste momento que teve início o processo histórico que culminaria na emancipação política brasileira e que tem entre as fontes de sua complexidade o “(...) enraizamento de interesses portugueses e sobretudo o processo de interiorização da metrópole no centro-sul da colônia” (Dias, 2005: 12).

Como desdobramentos desse enraizamento estão o divórcio entre os portugueses de ambos os lados do Atlântico e a formação de uma unidade política e econômica a partir da corte instalada no Rio de Janeiro, que, por sua vez, ajudam a explicar as particularidades da independência brasileira e do Império que surge a partir de então. Essas características particulares, invocadas para distinguir o Brasil da América espanhola, são a unidade política, a continuidade econômica e social e a manutenção do regime monárquico após a independência (Carvalho, 2006).

Durante a permanência da corte no Rio de Janeiro, a antiga colônia superou a metrópole em termos econômicos, ganhando ainda autonomia política em 1815 ao ser elevada ao *status* de Reino Unido a Portugal e Algarves pelo então príncipe regente, Dom João VI. A chamada inversão colonial gerou conflitos de interesses e ressentimentos entre os portugueses do Reino, que sofriam as consequências econômicas da guerra na Europa, e os portugueses da Corte

estabelecida no Rio de Janeiro, cujos interesses não só haviam sido transferidos para o Brasil como associaram-se a interesses locais, seja por meio do casamento ou dos negócios geridos no país ou a partir deste. Dessa forma, “A vinda da Corte, com o enraizamento do Estado português no centro-sul daria início à transformação da colônia em metrópole interiorizada. Seria esta a única solução aceitável para as classes dominantes em meio à insegurança que lhes inspiravam as contradições da sociedade colonial, agravadas pela agitação do constitucionalismo português e pela fermentação mais generalizada no mundo inteiro na época (...)” (Dias, 2005: 19).

Esta inversão de interesses, fenômeno único na história colonial, ajuda a explicar ainda o caráter moderado da emancipação política brasileira, caracterizada pela permanência do herdeiro da coroa portuguesa no país. De fato, a continuidade inerente a esse processo teve como reflexo o caráter conservador do movimento político que levou à separação da metrópole, em oposição aos radicalismos e matizes políticos surgidos em Portugal sob a influência das ideias liberais impulsionadas pela Revolução Francesa e difundidas com a ajuda das guerras napoleônicas.¹⁸

Na verdade, “Consumada a separação política, que aceitaram mas que de início não quiseram, não pareciam brilhantes para os homens da geração da independência as perspectivas da colônia para transformar-se em nação e sobretudo em uma nação moderna com base no princípio liberal do regime constitucionalista. Os políticos da época eram bem conscientes da insegurança das tensões internas, sociais, raciais, da fragmentação, dos regionalismos, da falta de unidade que não dera margem ao aparecimento de uma consciência nacional capaz de dar força a um movimento revolucionário disposto a reconstruir a sociedade” (Dias, 2005: 17).

Sendo assim, a monarquia foi associada pelos defensores da independência à função de garante da unidade e integridade territorial do país, atuando como amálgama das diferentes províncias cuja comunicação ainda era precária e cujas realidades ainda distantes não apontavam para um destino político necessariamente comum. Opção política, o regime monárquico funcionava ainda como o princípio legitimador do poder e da organização de uma sociedade escravocrata que contrastava com o resto do continente americano, disperso em Repúblicas mergulhadas na instabilidade política (Carvalho, 2006; Dias, 2005, Lynch, 2014).

¹⁸ Segundo Viotti da Costa (1977) a independência ocorreu com o divórcio entre liberalismo e democracia. Nesse sentido, a autora destaca a pobreza ideológica da elite imperial, cujos membros posicionaram-se de forma contraditória com relação à ética burguesa bem como ao capitalismo. As tensões de classe inerentes à desigualdade social eram mascaradas pelo clientelismo e pela patronagem herdadas do período colonial.

Ao mesmo tempo, a manutenção de uma estrutura social extremamente desigual, com ínfimas possibilidades de mobilidade, era ditada pela continuidade da estrutura econômica baseada na agricultura de exportação e no latifúndio, dependentes da mão-de-obra escrava. Principal fonte de renda do Estado ao longo do século XIX, por meio dos impostos que gerava, a agricultura de exportação garantia o funcionamento da máquina administrativa herdada pelo país por meio da transferência da Corte para o Rio de Janeiro (Carvalho, 2006). Para aqueles que lucravam com este modelo arcaico, a independência significava acima de tudo “(...) a manutenção da ordem e a garantia de seus privilégios” (Costa, 1977:33).

Uma vez constituído e declarado independente o Estado brasileiro, foi a partir do Rio de Janeiro, centro político e econômico do Império, que o projeto de nação elaborado pelas elites políticas se impôs às demais províncias. Este projeto, implementado a partir de meados do século XIX, espelhava-se na ideia europeia de civilização e afastava-se do regime republicano posto em prática nos EUA, considerado incompatível com a heterogeneidade da sociedade brasileira, formada em sua maioria por “bárbaros” ainda despreparados para a experiência norte-americana de liberdade (Dias, 2005).

O ceticismo e a descrença na adequação do regime republicano ao ambiente social e político brasileiro advinham também da experiência dos países vizinhos, incluindo a revolta de escravos em Santo Domingo, iniciada em 1791. O *haitianismo*, como ficou conhecido o temor entre as elites de que algo semelhante à revolta de Santo Domingo ocorresse no Brasil, era alimentado pela insegurança social e fortalecia entre seus membros a crença na necessidade de um Estado forte e centralizado na figura do monarca (Carvalho, 2006; Costa, 1997; Dias, 2005; Holanda, 2004).

Às dificuldades naturais de representação da sociedade inerentes à construção da nação nas ex-colônias americanas, acrescenta-se no caso brasileiro os obstáculos oriundos de clivagens sociais e culturais profundas, intensificadas pela escravidão. Nesse contexto, a monarquia instaurou no Brasil, de acordo com Lynch, uma “representação-personificação” em que “O príncipe funciona como instância geradora da unidade substancial da sociedade: ao afirmar simbolicamente a dimensão unitária e pública daquilo que se afigura como múltiplo e particular (...)” (2014:25).¹⁹ Segundo Costa (1977), a presença e permanência de Dom Pedro I

¹⁹ Vale destacar que isso não significa que a monarquia fosse unânime e obteve imediato e irrestrito apoio quando da independência. Contudo, segundo Needell (2006), apesar da existência de liberais radicais e do republicanismo ter sido cogitado por alguns à época, tanto a população rural quanto urbana apoiava de forma majoritária a monarquia.

no país após a independência dispensou a necessidade da participação popular e a mobilização das massas para a concretização da emancipação política, o que reforça seu caráter excludente e antidemocrático.

Dessa forma, a monarquia no Brasil assumiu o papel crucial de catalisador das contradições e diferenças de uma sociedade escravocrata, contribuindo para a construção de novos moldes para o liberalismo importado da Europa. Ao contrário do que aconteceu nos países europeus, no Brasil, os limites do liberalismo não são dados “(...) pela revolução industrial e pelas reivindicações do proletariado urbano, como ocorreu do outro lado do Atlântico nos países mais desenvolvidos, mas pela presença da escravidão e pela sobrevivência de estruturas arcaicas de produção” (Costa, 1977: 111). A organização do Estado e da nova nação apoiar-se-ia, portanto, no divórcio entre democracia e liberalismo (Costa, 1977).

Ao lado da monarquia, a Constituição de 1824, apesar de outorgada após a dissolução da Assembleia Constituinte por Dom Pedro I em 1823, transformou-se num símbolo da legitimidade e da estabilidade política associados ao período imperial. Após a Constituição americana, tornou-se o diploma mais longo do continente. A ausência de consenso político jamais ameaçou sua vigência e a manutenção da monarquia, contando com a lealdade dos representantes de diferentes espectros políticos do Império mesmo nos períodos mais conturbados de sua história (Costa, 1977; Needell, 2006).

Needell (2006) atribui essa lealdade à natureza e à origem da Constituição imperial. Ao instituir um Estado extremamente centralizado no Poder Executivo, exercido pelo Imperador, permitia a intervenção constante deste na política imperial. Quando a assembleia constituinte, reunida no início de 1823, passou a questionar a abrangência e limites dos poderes do Imperador, este a dissolveu.

Inspirada no pensamento do suíço Benjamin Constant de Rebeque (1767-1830), a Constituição inaugurou, nas palavras de Carvalho (2006), uma “monarquia presidencial”, sendo o Imperador o chefe supremo da “nação e do Poder Executivo” e, ao mesmo tempo, inviolável e isento de qualquer responsabilidade (artigos 99 e 102). Para além do Poder Executivo, o Imperador também era detentor do Poder Moderador, um quarto poder entendido como a “chave de toda a organização política” (Fausto, 2004; Miranda, 2001; Villa, 2011).

Segundo Needell, *“The idea was that this fourth power, in the hands of a dynastic monarch, provided an apolitical oversight to affairs of state, serving the nation (which the monarch represented) by correcting for the political biases of inevitable errors of the other three*

powers” (2006: 34). Na prática, de acordo com a Constituição, em seu artigo 101, o Imperador exercia o poder moderador nomeando senadores, convocando a Assembleia Geral de forma extraordinária e, entre outras atribuições, “prorrogando, ou adiando a Assembleia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado”.

O poder moderador deveria ser exercido pelo Imperador em conjunto com o Conselho de Estado, formado por conselheiros vitalícios escolhidos por ele entre cidadãos com maturidade e experiência nos assuntos do Estado. Os conselheiros deveriam ser ouvidos nos “negócios graves e medidas gerais da pública administração” (artigo 142). Ao lado do Senado, o Conselho de Estado foi alvo da constante oposição dos liberais, que o extinguiram em 1834, durante a Regência e o criticavam por sua composição e caráter vitalício. De fato, o Conselho era formado por pessoas escolhidas de forma criteriosa pelo Imperador, em sua maioria com a mesma formação e com sólida carreira na Administração Pública. Muitos já haviam sido presidentes de província, senadores ou magistrados. Tratava-se, portanto, de um órgão de composição homogênea e que se mostrou de grande influência sobre a ação do Executivo, embora a consulta ao órgão pelo Imperador não fosse obrigatória, como também não eram obrigatórias suas resoluções (Carvalho, 2012). Por suas funções, natureza e composição, era considerado como um órgão conservador, que no primeiro reinado tornou-se representativo dos aliados e interesses portugueses que influenciavam a atuação de Dom Pedro I (Almeida, 2013; Carvalho, 2006; Costa, 1977).

O poder legislativo (Assembleia Geral) era bicameral, sendo formada pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. O primeiro, assim como o Conselho de Estado, seria composto por membros vitalícios, escolhidos pelo Imperador a partir de uma lista tríplice eleita em cada província, ao passo que a Câmara seria composta por deputados eleitos indiretamente por um colégio eleitoral, integrado por homens com idade mínima de 25 anos e renda mínima de 200 mil réis. Nas eleições primárias, por sua vez, votavam cidadãos também com idade mínima de 25, renda anual de 100 mil réis e que não fossem “criados de servir” e religiosos (artigo 92).

Durante a primeira década após a independência, apesar da preponderância do Imperador, o Parlamento foi na prática um contrapeso ao autoritarismo de Dom Pedro I, o que contribuiu para sua abdicação em 1831 (Needell, 2006). Esta abriu espaço para a contestação e para as reivindicações pela reforma do Estado instaurado em 1822.²⁰ Os ressentimentos gerados

²⁰ A oposição a Dom Pedro I era alimentada ainda pelo nacionalismo e o antilusitanismo de parte da população, incluindo a classe média e a população urbana. Herdeiro do trono português, Pedro simbolizava a opressão e o absolutismo remanescentes do período colonial. Ao mesmo tempo, para muitos, suas políticas visavam sobretudo a favorecer os cidadãos portugueses no país, representados principalmente pelo comerciantes e donos de terras que enriqueceram ao chegar ao país (Costa, 1977; Needell, 2006, Fausto, 2004). Outro fator que contribuiu para a

e reprimidos pela dissolução da Assembleia Constituinte em 1823 foram então liberados, desencadeando uma oposição à centralização imposta a partir do Rio de Janeiro.

A insatisfação com relação à Coroa era maior nas províncias que se ressentiam da distância entre estas e a Corte do Rio de Janeiro e, portanto, do restrito acesso a seus favores e privilégios. Era o caso dos comerciantes e donos de terras de outras províncias, como São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. Para eles, a presença do Estado fazia-se sentir quase que exclusivamente por meio dos impostos e taxas que recaíam sobre sua produção e riqueza (Costa, 1977; Needell, 2006).

Ao mesmo tempo, crescia o ressentimento com relação à hegemonia portuguesa no comércio e nos negócios por meio do favorecimento e da concessão de privilégios pela Coroa. Da mesma forma, os tratados celebrados por Dom Pedro I com a Grã-Bretanha em função da mediação nas negociações para o reconhecimento da independência brasileira por Portugal e as concessões excessivas concedidas àquele país por meio de preferências tarifárias acirravam as insatisfações entre comerciantes portugueses e brasileiros.

Após a abdicação de Pedro I e seu retorno a Portugal, tem início a Regência, o período mais conturbado da política imperial, quando o vazio deixado pelo Imperador e a formação de um governo formado por regentes, que governavam em nome de seu filho menor, abriu espaço para a contestação generalizada. O consenso antes formado em torno da arquitetura do Estado foi dissolvido entre liberais e conservadores, tendências que se radicalizaram ao longo da regência.

Apesar de alguns liberais radicais terem cogitado a possibilidade de se instaurar o regime republicano no país, esta foi logo afastada pela maioria formada pelos chamados liberais moderados, que dois dias após a abdicação aclamaram Dom Pedro II como Imperador apesar de sua menoridade. Em que pese as controvérsias e disputas políticas inauguradas a partir de então, a monarquia nunca esteve em perigo. As divergências entre liberais (na sua maioria moderados) e conservadores diziam respeito ao seu significado e não à força de seu simbolismo e à arquitetura do Estado. Ainda segundo Needell, *“Indeed, for those with any political sophistication at all, what had been in debate in the 1820s, and what would be at issue in the Regency of 1831-1840, was the Constitution of 1824, and the relationship of the monarch to the state and to society. To phrase it differently, most significant political actors did not*

impopularidade de Dom Pedro I foram os fracassos de sua política externa, notadamente a derrota na guerra da Cisplatina e as negociações para o reconhecimento da independência brasileira e os avultados débitos provenientes destas.

challenge the iconic legitimacy of either the monarch or the Constitution. Rather, they debated what each meant” (2006:33).

Enquanto os conservadores apoiavam o regime, os liberais buscavam reformá-lo a fim de permitir maior autonomia aos poderes locais por meio da descentralização do Estado. Ao mesmo tempo, eram formados por uma aliança entre uma maioria reformista (ou moderados) e uma minoria de radicais (também conhecidos como exaltados) que tinham em comum a oposição à predominância de interesses portugueses no Brasil e no Rio de Janeiro e as práticas autoritárias do governo de Dom Pedro I (Needell, 2006). Com o retorno deste para Portugal ambas as tendências radicalizaram-se, bem como o conservadorismo de seus opositores.

3.2. Liberais e Conservadores

Os dois partidos que dominaram o espectro político do Império consolidaram-se ao final da Regência, quando se definiram em função dos temas e debates postergados ao início da independência pelas questões impostas pela abdicação de Dom Pedro I (Carvalho, 2006; Costa, 1977). Nesse momento, “As discussões interrompidas em 1823 vieram à baila no Parlamento enriquecidas de novos temas. Organização do ensino, legislação de terras, responsabilidade ministerial, cessação do tráfico de escravos, liberdade de imprensa e pensamento, naturalização de estrangeiros, sistema de recrutamento, liberdade de culto, organização dos Conselhos Provinciais, organização do judiciário, estatuto das Câmaras Municipais, delimitação da competência do executivo e do legislativo: foram as questões que dividiram o plenário em liberais, radicais e moderados” (Costa, 1977: 119).²¹

Em última instância, essas questões - adiadas na criação do Estado independente e resgatadas uma vez eliminada a possibilidade de retorno à monarquia nos moldes praticados por Dom Pedro I, sobretudo após a sua morte em 1834 – foram então os temas aglutinadores das duas tendências definidoras da política do Segundo Reinado. Culminam na síntese centralização versus descentralização, refletindo as discordâncias sobre a relação entre legislativo e executivo e a distribuição das suas competências. Além disso, dizem respeito à relação entre a Corte do Rio de Janeiro e as oligarquias regionais, ressentidas da sua exclusão dos privilégios e do distanciamento da Corte.

É importante ressaltar, entretanto, a complexidade partidária do império, decorrente da composição social dos dois partidos, das divergências internas e da falta de coerência ideológica

²¹ Até a formação desse sistema bipartidário pode-se falar apenas da existência de sociedades secretas ou abertas e organizações *ad hoc* formadas em função da questão da abdicação de Dom Pedro I (Carvalho, 2012).

entre seus membros (Costa, 1977). As divergências e a complexidade se intensificam de acordo com os temas debatidos no período, considerando que os membros dos partidos assumiam posições distintas também com relação a cada um destes e que muitos mudavam de posição ao longo do tempo de acordo com a evolução econômica e política de suas províncias. Sendo assim, não é possível presumir, por exemplo, que a defesa da centralização política decorresse necessariamente a defesa do tráfico negreiro e do cativeiro (Carvalho, 2006).²² Pode-se dizer, portanto, que os dois partidos não formavam unidades coesas e coerentes.

Cabe destacar ainda que não é possível compreender os partidos políticos imperiais a partir do conceito contemporâneo de partidos políticos. Assim como no caso português, guardadas as suas diferenças, tratam-se de grupos que se aproximam mais de facções políticas e que não guardam qualquer semelhança com o sentido ideológico, a ideia de representatividade e a atual definição de partido político. Ao mesmo tempo, a distância entre crenças políticas ou ideológicas e a prática social característica do período torna ainda mais turva a sua definição no caso do Brasil imperial. Esse distanciamento entre ideologia e prática, em parte oriundo do processo de adaptação do liberalismo ao país, insere-se em um fenômeno inerente às várias tentativas de construção e reconstrução do Estado brasileiro, qual seja: a “ (...) disjunção entre forma institucional e prática política (...) ” (Lynch, 2014:18).

Por fim, deve-se salientar que os liberais e os conservadores da Regência e do Segundo Reinado derivavam do grupo heterogêneo formado por aqueles que lutaram contra os desmandos e o autoritarismo característicos do Primeiro Reinado, à época autodenominados liberais apesar de sua diversidade ideológica e de sob esta denominação encontrarem-se as mais diversas tendências e reivindicações políticas. Após a abdicação, entretanto, estas tendências dividiram-se entre os liberais moderados e liberais radicais dos primeiros anos da Regência e cuja disputa culminaria na hegemonia conservadora (o chamado Regresso conservador) dos seus últimos anos (Carvalho, 2006; Costa, 1977; Parron, Youssef e Estefanes, 2014). Não por acaso, essa dinâmica coincide com a consolidação do Estado monárquico brasileiro, quando as principais questões da agenda política (entre elas o tráfico negreiro) são solucionadas em consonância com o projeto político conservador e com sua interpretação da doutrina liberal.

Dessa forma, considerando a mesma matriz conservadora e o apreço pela manutenção da ordem excludente garantida pelo regime monárquico, liberais e conservadores diferiam não

²² José Bonifácio de Andrada é citado por Carvalho (2012) como o melhor exemplo da combinação entre defesa da centralização do Estado e da abolição gradual da escravidão.

apenas entre si como também possuíam discordâncias intrapartidárias.²³ Contudo, apesar das divergências na historiografia sobre o assunto, decorrentes em parte da dificuldade empírica de pesquisa sobre o tema, é possível delinear as principais diretrizes dos dois partidos que então nascem a partir de uma primeira grande clivagem, à qual as demais relacionam-se.

Os liberais ganharam adeptos entre as oligarquias regionais ressentidas com relação à centralização política e defendiam uma reforma constitucional que instituísse uma distribuição equânime da administração e das competências do Estado entre as províncias do país. Essa distribuição permitiria a cada grupo local maior autonomia com relação ao poder central e, portanto, predomínio político em suas províncias. Eram formados por proprietários de terras, principalmente de São Paulo e do Rio Grande do Sul, mas também pela pequena burguesia urbana, formada por artesãos e comerciantes insatisfeitos com a hegemonia comercial inglesa (Carvalho, 2006; Costa, 1977). Elementos importantes do partido também eram provenientes do clero e por profissionais liberais das cidades. A bandeira da monarquia descentralizada defendida pelo partido não se traduziu entre os liberais em unidade de ação, o que ficaria patente nas diferentes estratégias implementadas nas revoltas liberais da Regência (Mattos, 2004).

Mais coesos do que os liberais, os conservadores apoiavam em sua grande maioria a centralização política, o que pode ser explicado em função de sua origem provincial e social, resultado da combinação de burocratas e proprietários de terras e de escravos sobretudo das províncias do Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco. Mais desenvolvidas em termos urbanos e econômicos do que as demais e inseridas no comércio internacional, estas províncias foram palco das revoltas provinciais características da Regência e, portanto, pautavam-se pela preocupação com a ordem e o controle da população (Carvalho, 2006; Costa, 1977; Parron, 2011 e 2014).²⁴ Defendiam como instrumentos de controle a monarquia e a prática constitucional, em oposição aos excessos liberais.

Durante a Regência, os dois grupos, mais tarde denominados conservadores e liberais, lutaram pela direção do Estado monárquico como espaço e instrumento privilegiado para a pacificação de uma sociedade extremamente desigual, para a imposição de um projeto político e do que era

²³ Segundo Carvalho (2012) o primeiro programa partidário criado durante o Império foi elaborado pelo Partido Progressista, em 1864. Reconhecendo as dificuldades empíricas impostas à identificação clara das diretrizes partidárias à época, o autor infere suas filiações ideológicas e as bandeiras defendidas por liberais e conservadores a partir das falas e discursos de seus integrantes, dos debates parlamentares e formulações teóricas publicadas pela imprensa. Este mesmo autor faz uma síntese das diferentes concepções historiográficas sobre os partidos políticos do Império, suas origens sociais e filiações ideológicas.

²⁴ Para uma pesquisa e levantamento minucioso de dados sobre a composição, origem social e provincial dos deputados, ministros e senadores dos Partidos Conservador e Liberal ver Carvalho (2012).

entendido como interesse nacional. Atores relevantes na mediação entre a sociedade e o Estado, bem como na construção de um projeto ainda inacabado de nação, defenderam bandeiras políticas que refletiam os conflitos de interesses e os paradoxos da realidade brasileira. Trata-se, portanto, de um período de definição política que terá impacto sobre o desenho estatal e sobre a escolha do tipo de sociedade que se buscará consolidar.

Nesse sentido, Parron, Youssef e Estefanes identificam as relações entre as disputas pela elaboração e aprovação das leis de reforma do Estado imperial, a evolução da economia cafeeira do Vale do Paraíba, a escravidão e o mercado mundial como engrenagens de uma mesma dinâmica iniciada na década de trinta do século XIX. Assim, aponta para a importância das leis editadas durante a Regência com o intuito de redefinir as instituições do Estado como desdobramentos dessas disputas pela prerrogativa de impor o novo projeto político. Em sua análise sobre a política imperial, os autores identificam as eleições, ao lado do Poder Moderador instituído pela Constituição de 1824, como “(...) engrenagens de um conjunto dinâmico que começou a operar paulatinamente em meados da década de 1830 e que veio a ser objeto de sucessivas reformas na segunda metade do século XIX” (2014:144).

Essas reformas e seu efeito para a delimitação dos poderes e competências do Estado têm papel relevante nos diferentes argumentos encontrados na bibliografia para explicar a edição da lei Eusébio de Queiróz e o fim do tráfico negreiro. Por um lado, essas medidas são associadas ao fortalecimento do Estado como unidade burocrática, o que o teria permitido contrariar os interesses da agricultura de exportação e, mais especificamente, os produtores de café do Vale do Paraíba. Dotada de um “espírito de corpo”, caracterizada pela homogeneidade fornecida pela educação e pelo treinamento, essa burocracia teria completado seu processo de institucionalização e controle do poder em meados do século por meio da centralização política, adquirindo autonomia e formando a chamada “elite imperial” (Carvalho, 2006).

Por outro lado, a centralização levada a cabo pelas leis da Regência seria o outro lado de uma mesma moeda. Sendo assim, para Mattos há uma dialética entre a consolidação do Estado Imperial e a ascensão conservadora ao poder ao final de Regência. Segundo o autor, as denominações atribuídas a liberais e conservadores justamente nesse período denota o aperfeiçoamento deste processo, com a hegemonia de um núcleo específico do partido conservador. Composto pelos chamados saquaremas, esse grupo passa então a impor a ordem política e dar fim um período marcado por inúmeras revoltas provinciais. Ao impor a ordem e, portanto, a unidade territorial, essa “classe senhorial” vê-se na obrigação de adotar novas

estratégias de defesa diante do novo contexto internacional e da pressão britânica. Dessa forma, a ordem como resposta à questão do tráfico negreiro é realizada não apenas por meio da lei Eusébio de Queiróz como por meio da lei de terras e da política de mão-de-obra (Mattos, 2004). Porque ajudam a identificar e definir as diretrizes políticas liberais e conservadoras e porque guardam estreita relação com os debates sobre a centralização do Estado e o fim do tráfico de escravos, faz-se necessário discorrer sobre as reformas institucionais implementadas durante a Regência e seu impacto sobre a correlação de forças entre os dois partidos (Carvalho, 2006; Costa, 1977; Mattos, 2004; Parron, 2011 e 2014). De fato, foi durante a Regência e pouco após a única reforma constitucional do Império que o sistema partidário do período aperfeiçoou-se sob a forma do bipartidarismo caracterizado entre liberais e conservadores. Contudo, antes de proceder à cronologia e descrição da reforma constitucional e das leis do período cabe relacionar os partidos diante da questão do tráfico negreiro, o que é feito na seção seguinte.

3.3 Liberais, conservadores e o tráfico negreiro

A complexidade dos partidos políticos reflete-se, como era de se esperar, na principal questão social a ocupar a agenda política do Império. As divisões e as dificuldades de associação imediata de liberais e conservadores à defesa ou oposição coesas ao tráfico negreiro e, conseqüentemente, à abolição da escravatura, também encontra reflexo na historiografia. Mais uma vez, o período das Regências torna-se um marco para a análise da questão, tendo em vista a contenção dos liberais radicais no período e a formação e consolidação do sistema partidário a partir dos membros moderados do liberalismo, mais tarde divididos em liberais e conservadores.

No entanto, alguns fatores merecem ser ressaltados, além das suposições óbvias decorrentes do fato de que, no caso brasileiro, em contraste com o português, a escravidão constituía um dos pilares da economia e da sociedade brasileira. Assim, considerando a natureza das relações entre aqueles que ocupavam cargos no governo e a Coroa e, em última instância, entre os partidos que então se constituíam e o Estado, torna-se mais difícil delinear uma fronteira ideológica rígida e claramente definida no que diz respeito ao posicionamento daqueles com relação ao tráfico negreiro.

Outro fator relevante para a compreensão das dificuldades inerentes à defesa aberta do fim do tráfico ou da abolição da escravidão é a convicção disseminada entre as elites políticas e a população de uma forma geral de que o fim do tráfico e da escravidão levariam a economia

brasileira à ruína. Mesmo aqueles que defendiam abertamente o fim do tráfico e a abolição como, por exemplo, José Bonifácio, eram cientes dos custos políticos e econômicos da supressão desta prática. Muitos defendiam a sua abolição gradual, o que permitiria a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre de forma planejada (Carvalho, 2006; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).

O crescimento da pressão britânica a partir de meados da década de trinta e, principalmente, as medidas coercitivas adotadas pela Grã-Bretanha, notadamente o Bill Aberdeen e as apreensões de navios negreiros na costa do Rio de Janeiro pela marinha britânica, geraram reações nacionalistas mesmo entre abolicionistas. Considerada uma intervenção arbitrária nos assuntos domésticos do país, as ações militares britânicas acirraram a resistência escravista entre liberais e conservadores que passaram então a associar o fim do tráfico à subordinação e capitulação perante a Grã-Bretanha.

Por fim, outro aspecto ilustrativo do significado social da prática escravista no Brasil é o fato de que “Durante o período regencial, se excetuarmos a revolta do malês, nenhuma das rebeliões que explodiram, algumas com grande participação de escravos, reivindicou a abolição, nem mesmo a Cabanagem, que eclodiu em província cuja população escrava representava parcela mínima da população total” (Carvalho, 2006: 294).

Contudo, uma vez feitas as considerações acima, é possível fazer distinções relevantes a partir das principais referências historiográficas sobre o período. Uma das maiores referências no estudo sobre a política imperial, Mattos associa a construção do Estado Imperial à forja de uma classe senhorial constituída dos proprietários da grande agricultura, sobretudo do Rio de Janeiro, bem como comerciantes, burocratas. A constituição desta classe distinta era então mascarada pela própria construção do Estado Imperial, apresentado como valor universal, em que a Coroa transformava-se em partido. Este grupo, identificado com a economia cafeeira e com a escravidão impôs-se gradualmente ao longo da Regência, ganhando a soberania do Estado na década de quarenta. Nesse processo, seus integrantes “(...) levavam a cabo o seu próprio forjar como classe, transbordando da organização e direção da atividade econômica meramente para a organização e direção de toda a sociedade, gerando o conjunto de elementos indispensáveis à sua ação de classe dirigente” (2004:69). De acordo com a concepção marxista adotada pelo autor, essa classe encontra seu núcleo no partido Conservador e, principalmente, em seus membros provenientes do Vale do Paraíba.²⁵ Esse processo completa-se com a vitória

²⁵ De acordo com o autor, é a partir da regência que esse grupo social - identificado com os senhores de escravos fluminenses, que passam a ser denominados Saquaremas, nome do local em que muitos membros do Partido

do Partido Conservador sobre o liberal em 1848, quando da última revolta provincial, de caráter liberal, chamada Revolta Praieira, que terminou com a derrota final dos liberais.

Por sua vez, Carvalho identifica a defesa das reformas sociais, entre elas a defesa da abolição e do fim do tráfico, entre membros do clero e profissionais liberais que compunham o partido Liberal. No entanto, embora grande parte dos projetos de reforma tenham origem no partido Liberal, suas divisões intrapartidárias sempre impediram sua aprovação e transformação em lei. Ainda de acordo com o referido autor, “Todas as principais leis de reforma social, tais como a abolição do tráfico de escravos, a Lei do Ventre Livre, a Lei de Abolição, a Lei de Terras, foram aprovadas por Ministérios e Câmaras conservadores. Frequentemente, os liberais reformistas propunham as reformas e os conservadores as implementavam” (2006:224).

Outro ponto de distinção relevante entre os dois partidos é o fato de que, embora estivessem divididos e contassem com a participação de proprietários rurais, há uma diferença qualitativa relevante no que diz respeito à sua composição social. Enquanto o Partido Conservador contava com a participação de proprietários rurais ligados em sua maioria ao latifúndio e à grande exportação, grande parte dos proprietários do Partido Liberal eram, por sua vez, oriundos de São Paulo e de Minas Gerais e ligados às pequenas propriedades voltadas para o consumo interno e o abastecimento das províncias do Sul e do Sudeste.

Ainda no que diz respeito à composição dos partidos, vale apontar o predomínio do elemento burocrático, formado em sua maioria magistrados, no Partido Conservador. Educados no exterior, muitas vezes formados em Coimbra, esses elementos burocráticos eram também proprietários de grandes extensões de terras voltadas para a agricultura de exportação ou mantinham laços familiares com a classe de grandes proprietários. Por sua vez, o Partido Liberal continha entre seus membros uma parcela significativa de profissionais liberais urbanos, sem ligação com a grande agricultura (Carvalho, 2006).

Em trabalhos recentes sobre o tráfico e a condição dos escravos libertos no Brasil, respectivamente, Mamigonian (2017) e Parron (2011 e 2014) fazem associações diretas entre a ascensão dos conservadores ao poder ao final da Regência (período conhecido como Regresso Conservador) e a defesa de uma política do tráfico negreiro. Parron (2011) identifica o período com a promoção pelos conservadores de uma “política do contrabando negreiro” e atribui a omissão recorrente na bibliografia acerca da defesa do tráfico ou da escravidão à equívocos metodológicos que pressupõem o silêncio da sociedade com relação ao tema a partir da

Conservador possuíam fazendas - ganha predomínio sobre os liberais, assumindo então a direção intelectual da construção do Estado imperial. Esse núcleo do Partido Conservador é identificado com a defesa dos interesses da agricultura mercantil-escravista, a principal força econômica da região.

inexistência ou a não veiculação de propaganda escravista no Brasil, em oposição ao que ocorria nos EUA. Segundo o autor, “(...) o cativo no Brasil precisou de uma política para dar-lhe segurança e ambiente institucional favorável à sua expansão” (2011:125).

Mamigonian (2017) aponta para o surgimento de um grupo conservador a partir da defesa da revogação da primeira lei doméstica de proibição do tráfico de escravos, aprovada logo no início da Regência, em novembro de 1831. A importação de africanos para o Brasil fazia parte da pauta conservadora que tinha entre seus principais autores Bernardo Pereira de Vasconcelos, um dos políticos mais proeminentes do partido. Ao lado de outros membros conservadores, Vasconcelos defenderia a permissão da importação de africanos livres como condição para a celebração de um novo tratado com a Grã-Bretanha na década de quarenta.

A geografia e a economia também contribuem para a associação entre proprietários fluminenses, agricultura de exportação, escravidão, partido conservador e defesa do tráfico. O Rio de Janeiro, reduto dos conservadores, era o *locus* por excelência do contrabando, principal porto de chegada e distribuição dos escravos para o resto do país.

Após extenso levantamento de dados das gazetas mercantis da praça do Rio de Janeiro, das listagens de comerciantes locais e dos almanaques da cidade à época, Florentino (2014) destaca a importância dos traficantes cariocas no comércio interno e externo feito a partir do porto do Rio de Janeiro. Segundo o autor, os comerciantes de almas correspondiam a entre um terço e um quinto da comunidade mercantil carioca ao final da década de vinte e início de trinta do século XIX. Sua relevância econômica fazia-se sentir não apenas no tráfico negreiro como também no comércio de bens destinados ao abastecimento das províncias do sul e sudeste. No comércio externo, sua participação é destacada também no que se refere aos produtos provenientes não apenas dos portos africanos como também asiáticos, para além da praça de Lisboa. “Diante desse quadro, os traficantes dominavam entre um terço e um quinto do intercâmbio com Portugal, a mesma proporção que se verifica no comércio com os portos asiáticos. Isso sem falar na sua participação nas trocas com os demais países da Europa e Rio da Prata. Não surpreende que, nesse âmbito internacional, Portugal e os portos orientais (Goa e

Macau) fossem os grandes centros de ação dos traficantes: era nessas áreas que eles adquiriam grande parte dos gêneros para o escambo africano” (2014:192).

É possível também associar as maiores fortunas da cidade com o comércio negreiro, sobretudo se considerarmos aportes necessários ao transporte de escravos a partir dos portos africanos e riscos inerentes à atividade. A associação entre a elite mercantil carioca e o contrabando negreiro encontra-se entre as maiores fortunas cariocas, sendo personificada por políticos como, por exemplo, Hermeto Carneiro Leão, membro do Partido Conservador e um dos personagens mais importantes do chamado Regresso Conservador (Florentino, 2014; Parron, 2011). Como destacado por Parron, Youssef e Estefanes (2014), essa associação foi alvo de insinuações e acusações por parte da oposição liberal no auge das discussões em torno do fim do tráfico, na década de 1850.

Em última análise, essa associação é ditada por uma dinâmica mais ampla que tem origem nas forças em movimento no contexto internacional do século XIX. Essas forças transformaram o Atlântico em espaço privilegiado de conexões que extrapolavam a dimensão meramente comercial para abranger ligações entre famílias, culturas, Estados e burocracias. Esse contexto específico de internacionalização do Atlântico sob a hegemonia britânica e, sobretudo, do Atlântico sul, encontra seu eixo brasileiro na corte do Rio de Janeiro, ponto de articulação social, econômica e política do Império do Brasil.

Encontro entre o centro político e o porto, seria a partir do Rio de Janeiro que o núcleo do Partido Conservador disputaria com os liberais por seu projeto de nação. Por esse mesmo porto, entre os anos de 1801 e 1850 foram desembarcados mais de um milhão de escravos²⁶, o que fez do Rio de Janeiro o “centro redistribuidor da mão-de-obra”, diretamente sujeito às variações na dialética entre as esferas doméstica e internacional, e por fatores tais como a demanda por braços para o trabalho forçado, a abertura do mercado norte-americano para o café brasileiro e a pressão britânica (Florentino, 2014:13). Fosse para extinguir, promover ou regulamentar a escravidão e, como consequência, o tráfico negreiro, qualquer projeto político – conservador ou liberal - não poderia ignorar ou furtar-se a essa questão. A primeira tentativa de lidar com o assunto no sentido de extinguir o tráfico foi feita pelo primeiro gabinete liberal instituído logo ao início da Regência, em 1831, após a abdicação de Dom Pedro I.

²⁶ Para números exatos sobre o volume de escravos desembarcados, ver slavevoyages.org.

3.4. A regência, a construção do Estado imperial e o tráfico negreiro

A história dos nove anos contidos no período entre 1831 e 1840, conhecido na historiografia como Regência, confunde-se com a disputa entre liberais, conservadores e as revoltas que envolveram o povo, os militares, os camponeses, as classes urbanas e as elites políticas. Trata-se também da história da construção do aparato de controle social embutido na construção da arquitetura estatal imperial e, portanto, do restabelecimento da ordem como valor e da monarquia como símbolo social e instrumento de dominação política (Carvalho, 2006; Costa, 1977; Mattos, 2004; Lynch, 2014; Mamigonian, 2017; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).

Seu início é dado pelo gabinete liberal que ascendeu ao poder logo após a abdicação, apoiado por aqueles que lutaram contra o autoritarismo dos primeiros anos da monarquia personificado pelo Imperador destronado. Essa guinada liberal dos primeiros anos da Regência informou as expectativas e receios daqueles que participaram das revoltas regenciais em todas as esferas sociais, fossem camponeses, membros das camadas urbanas, profissionais liberais, proprietários, comerciantes e escravos. Assim, enquanto alguns revoltosos eram movidos por anseios de maior liberdade, maior autonomia e participação para os cidadãos, outros lutavam pela manutenção de seus privilégios, interesses e pela manutenção da hierarquia social e baixa representatividade características do Império do Brasil. Essas expectativas polarizaram-se entre centralização e descentralização conforme suas conveniências não ideológicas, e deram origem a disputas de diversas naturezas.

Como consequência, as revoltas provinciais não são semelhantes em sua natureza, podendo ser divididas de acordo com os interesses em jogo. As primeiras revoltas envolviam as camadas urbanas e tinha entre suas bandeiras o antilusitanismo, ou seja, pela oposição ao controle do comércio e do grande capital favorecido durante o reinado de Dom Pedro I. “Era a população urbana, aliada à tropa de primeira linha, protestando contra o alto custo de vida, contra a desvalorização da moeda (que causava o encarecimento das importações), contra a invasão de moedas falsas” (Carvalho, 2006:251).

Conforme ressaltado anteriormente, apesar da participação de escravos em algumas dessas revoltas, à exceção da Revolta do Malês, em nenhuma delas a questão da escravidão era uma das bandeiras dos revoltosos. A Revolta do Malês, ocorrida na Bahia em 1835, foi a única das revoltas provinciais organizada de fato por escravos, em sua maioria mulçumanos, e, por isso, teve uma qualidade distinta das demais. O malês acentuou o temor da população com relação aos perigos representados pela concentração de escravos nas cidades e de sua organização. De fato, o chamado haitianismo foi um dos freios, conforme destacado ao início

do capítulo, para a natureza conservadora do liberalismo brasileiro, o que também explica as decepções – que inflam algumas das revoltas provinciais – com relação aos primeiros anos liberais da Regência (Costa, 1977; Almeida, 2013).²⁷

O segundo tipo de revolta envolveu os proprietários, seus principais líderes, e ocorreu no contexto da descentralização promovida pelo Ato Adicional aprovado em 1834 pelo gabinete liberal de regência trina, conforme será visto a seguir. Em algumas dessas revoltas foram declaradas as independências das províncias revoltosas, caso da Cabanagem no Pará, da Sabinada, na Bahia e da Farroupilha, que declarou a República de Piratini, no Rio Grande do Sul. Esta última revolta era o arquétipo da briga entre proprietários ricos, da disputa entre membros da elite, reveladora do principal obstáculo a ser transposto pelo Império no período: a ausência de acordo entre a elite com relação ao Estado e à sociedade que se buscava consolidar. “As revoltas de proprietários mostravam que o problema de consolidar um sistema de poder não passava apenas pelo controle da população urbana e do campesinato, sem falar dos escravos. A tarefa complicava-se pelo fato de não haver consenso entre as camadas dominantes sobre qual seria o arranjo institucional que melhor servisse a seus interesses. Em parte, a falta de acordo se devia ao fato de que muitos dos membros destas camadas, sobretudo os proprietários rurais, não estavam preparados para conceber a dominação por via da mediação do Estado” (Carvalho, 2006:254).

Dessa forma, às tentativas de arranjo institucional seguiram oposições e rivalidades e, por isso, torna-se necessário tratar das leis editadas ao longo da regência como expressões da dinâmica da correlação entre as diversas forças em disputa no período. Da mesma forma, é necessário tratar da legislação que buscava reorganizar as instituições do Estado bem como a primeira lei de proibição do tráfico negreiro, pendente desde a independência, quando, por meio de tratados com a Grã-Bretanha pelo reconhecimento da independência por Portugal, o país assumiu o compromisso de extinguir o chamado comércio de almas.

Logo após a abdicação, os liberais instituíram uma regência trina, responsável pelo governo do país em nome de Dom Pedro II, então com cinco anos. Composta por três regentes, esse primeiro período teve como ministro da Justiça um dos fundadores do Partido Liberal, o padre paulista Diogo Antônio Feijó, que ocupou um papel central no avanço liberal dos primeiros anos da Regência.

²⁷ Entre as influências de algumas revoltas liberais da Regência estão as revoltas liberais ocorridas na França e em outros países europeus na primeira metade da década de 1830.

3.4.1. A lei da regência de 14 de Junho de 1831

A lei de 14 de junho de 1831, também conhecida como lei da Regência, teve como função a regulamentação das competências dos regentes que passaram a exercer o poder Executivo em nome do imperador. Sua importância diz respeito não apenas ao fato de recuperar as disputas entre Executivo e Legislativo que levaram à abdicação de Dom Pedro I, como ao seu impacto sobre os procedimentos relativos à celebração de tratados internacionais, cuja aprovação pelo Parlamento era dispensada com exceção dos tratados de cessão de território celebrados em tempos de paz.²⁸ Assim, a lei estabelece a competência do Parlamento em matéria de política externa ao estabelecer que todos os tratados internacionais deveriam passar pelo crivo do Poder Legislativo, reafirmando sua autonomia na condução dos assuntos internacionais e sua internalização.

Desse modo, constitui, ao lado da lei Feijó, “(...) o arremate das discussões travadas em 1827 sobre a questão procedimental do acordo antitráfico” (Parron, 2011: 85). Fez da Regência o único período em que foi vedada a competência do Executivo de celebrar tratados ou convenções internacionais sem a prévia aprovação do Legislativo, sendo considerada uma vitória do Parlamento, quando este põe fim ao chamado sistema de tratados inaugurado pelos acordos celebrados com a Grã-Bretanha.

Tratava-se também de clara resposta liberal à celebração por Dom Pedro I do tratado antitráfico com a Grã-Bretanha sem consulta prévia ao parlamento. Um dos pontos centrais das críticas feitas à política externa do primeiro Imperador, a celebração do tratado com a Grã-Bretanha foi interpretada como evidência de que sua prioridade não seriam os interesses brasileiros, aos quais se sobrepunha a manutenção de seus direitos dinásticos ao trono português, assunto ignorado pelos acordos mediados pela Grã-Bretanha sobre o reconhecimento da independência brasileira (Almeida, 2013; Carvalho, 2006; Cervo, 1981; Parron, 2011).

Outro aspecto relevante da lei era o fato de também vedar ao Executivo a nomeação de Conselheiros de Estado. Da mesma forma, a Regência não poderia dissolver a Câmara dos Deputados.

²⁸ Vale lembrar a relevância da questão para o tema da pesquisa, já que a política externa de Dom Pedro I foi um dos motivos de insatisfação com relação a seu reinado, principalmente os tratados celebrados com a Grã-Bretanha em 1826 que, determinavam o fim do tráfico e, entre outras providências, concediam tarifas extremamente generosas aos produtos industrializados ingleses, dando origem aos chamados tratados desiguais, celebrados com os demais países com base na cláusula de nação mais favorecida e, portanto, concedendo as mesmas benesses a outros produtos estrangeiros. A partir de então, apesar das limitações impostas pela Constituição de 1824 à sua participação em matéria de política externa, forma-se uma frente antitratados no Parlamento (Cervo, 1981; Rodrigues, 1995).

3.4.2. A Lei de 7 de Novembro de 1831 (Lei Feijó)

Conhecida como Lei Feijó em função da atuação do então ministro da Justiça, Diogo Antônio Feijó, a favor de sua aprovação pela Assembleia Geral, a lei de 1831 tem ocupado lugar relevante na historiografia recente sobre o fim do tráfico, que tem promovido a revisão da imagem negativa disseminada pela historiografia clássica acerca de suas motivações, eficácia e efeitos. De fato, autores como José Murilo de Carvalho e Emília Viotti da Costa subscrevem o consenso de que a lei teria como objetivo dar uma resposta à diplomacia britânica, tendo em vista que o tratado firmado com a Grã-Bretanha em 1826 previa a extinção do tráfico três anos após sua ratificação, ocorrida em 1827. Aprovada em novembro de 1830, a lei reiteraria o compromisso com o fim do tráfico negreiro assumido pelo tratado bilateral, cuja vigência tem início em março do mesmo ano.²⁹

No entanto, autores como Mamigonian (2017), Parron, Youssef e Estefanes (2014) e Rodrigues têm conferido outros significados para a lei que, apesar das diferenças em suas perspectivas, revelam a intenção do governo brasileiro de reprimir o comércio negreiro naquele momento. De autoria do marquês de Barbacena, responsável pelas negociações com a Grã-Bretanha pelo reconhecimento da independência brasileira, a lei declarava livres - e não libertos como estipulava o tratado de 1826 - os africanos que ingressassem em território nacional de forma ilegal. Tratava-se de uma diferença não apenas semântica ou de estilo entre a lei e o tratado, já que o termo livre fazia entender que a lei tinha como pressuposto a ilegalidade da escravidão. Ao mesmo tempo, responsabilizava não apenas a tripulação dos navios apreendidos, mas todos os envolvidos na atividade negreira, incluindo proprietários e intermediários, bem como permitia a delação por qualquer pessoa em troca de recompensa (Mamigonian, 2017; Parron, 2011).

Ademais, se, por um lado, ao contrário do tratado, a lei não classificava a prática de tráfico negreiro como pirataria, por outro lado ampliava a eficácia do seu combate ao tráfico negreiro na medida em que responsabilizava todos os envolvidos, estabelecia procedimentos, punições e multas. O mesmo pode ser dito com relação aos agentes da repressão, incluídos autoridades judiciais, policiais e alfandegárias.

Outra diferença entre a lei e o tratado de 1826, e que contrariou os interesses britânicos, era o destino dado aos africanos encontrados nas embarcações apreendidas. Conforme o artigo segundo da lei, os escravos encontrados nas embarcações seriam levados a um depósito, de

²⁹ Felisberto Caldeira Brant, o Marquês de Barbacena, diplomata e um dos políticos mais importantes do primeiro reinado, próximo a Dom Pedro I, apresentou o projeto de lei ao Senado em 31 de maio de 1831. A lei foi promulgada em 7 de novembro do mesmo ano (Bethell, 1976).

onde seriam enviados de volta ao continente africano. Embora nunca tenha saído da letra da lei, a chamada reexportação era reflexo dos temores entre a elite da possibilidade da africanização do país, que temia ainda a concentração de escravos nas cidades brasileiras e a ocorrência de revoltas (Mamigonian, 2017).

Parron atribui a aprovação da lei pelo Parlamento à crença, disseminada tanto entre os políticos como entre os agentes econômicos envolvidos na prática do tráfico negreiro, de que seu fim era fato consumado e à constatação do isolamento internacional do Brasil no assunto. Mamigonian destaca, por seu turno, a preocupação do governo em reafirmar a sua autoridade face à Grã-Bretanha bem como demonstrar à opinião pública e aos interessados que não haveria tolerância para com o contrabando e que, portanto, a lei não era “para inglês ver”.

De qualquer forma, o clima liberal dos primeiros anos da Regência, impulsionado pela abdicação, facilitou a aprovação do diploma, para a qual também contribuiu a queda na procura por escravos no período. Em antecipação à aprovação da lei, nos anos anteriores, o comércio de escravos havia aumentado significativamente, provocando a queda no seu preço. Ao abastecimento excessivo de escravos nesse período, seguiu-se o declínio na procura por escravos nos dois primeiros anos de vigência da lei (Bethell, 1976).

No plano político, a importância da lei reside no fato desta ter estabelecido “(...) o enquadramento institucional para as ações e para o discurso dos parlamentares e publicistas brasileiros no problema do tráfico transatlântico” (2014: 145). A partir de sua promulgação, tornou-se mais clara a necessidade do convencimento e da persuasão a respeito da ilegalidade da prática bem como envolver todas as instâncias do Estado no seu combate. Mais do que isso, ao longo da década de trinta, na medida em que, após o declínio inicial dos anos imediatamente após a promulgação da lei, o tráfico retomou uma escala sem precedentes, tornou-se evidente para os abolicionistas que era imprescindível atingir as redes sociais criadas em torno do tráfico, sustentadas por atores locais espalhados em diversos pontos não apenas do Rio de Janeiro como de outras províncias e cidades.

Para Mamigonian (2017), a lei facilitou a repressão e contou com o envolvimento das autoridades brasileiras nesta durante os primeiros anos da década de 1830, quando o tráfico negreiro atingiu seus níveis mais baixos, contando com a colaboração significativa da marinha brasileira. A polícia e os juízes de paz, responsáveis pela investigação e julgamento dos responsáveis pelo contrabando e decidir o futuro dos escravos encontrados, fizeram parte deste

aparato repressivo ao promover a apreensão de africanos novos, ou seja, recém-chegados ao país.³⁰

Dessa forma, do ponto de vista brasileiro, a lei apresentava a vantagem de conferir às autoridades brasileiras as prerrogativas de apreensão, julgamento, punição e combate ao tráfico. “Era preferível que os brasileiros que tentassem continuar traficando fossem capturados pelas próprias autoridades e julgados nos seus próprios tribunais, pela lei brasileira, do que deixar que a marinha britânica assumisse a responsabilidade de suprimir o tráfico brasileiro de escravos – e que os tribunais ingleses tratassem os brasileiros envolvidos com o tráfico como piratas” (Bethell, 1976:78).

Essa disposição do diploma revela outra dimensão de sua aprovação, qual seja: a recuperação da soberania brasileira no assunto, tema suscitado nos debates parlamentares em torno da sua aprovação. Assim como no caso português, a interferência inglesa no assunto e os tratados firmados com o país eram entendidas como ataques à soberania e à honra nacionais, conforme demonstram discursos proferidos no parlamento à época. Recorrente nos debates suscitados mais tarde na década de quarenta, quando a Grã-Bretanha assume postura agressiva e adota medidas militares na repressão ao tráfico realizado para o Brasil, esse discurso apelou para o nacionalismo brasileiro na tentativa de convencimento dos demais parlamentares com relação à necessidade de aprovação de uma lei brasileira.

Contudo, entre os aspectos mais relevantes da lei Feijó, que a transforma num marco da cronologia do abolicionismo brasileiro, está o fato desta ter transformado uma atividade econômica até então tolerada pelo Estado em uma atividade ilegal que, para sua consecução, passava a necessitar, no limite, da conivência estatal. Sendo assim, na contramão do contexto internacional, a continuidade do tráfico deixava depender da inércia do governo para transformar-se em uma atitude positiva, que requeria a ação coordenada dos agentes envolvidos na prática.

³⁰ A lei foi regulamentada por decreto de 12 de abril de 1832, que estabelecia, entre outras providências, a fiscalização rigorosa de todas as embarcações que entrassem em todos os portos brasileiros. Cabia à polícia e aos chamados juízes de paz a investigação e julgamento dos envolvidos no tráfico

Admitindo-se que não era intenção do governo imperial tornar letra morta a lei Feijó, pode-se apontar para a concorrência fatores conjunturais de diferentes naturezas para a sua ineficácia. No plano doméstico, vale destacar a escassez de recursos materiais para a repressão, tanto militares como financeiros. Insuficientes desde a vigência da lei, estes recursos foram desviados a partir de meados da década de 1830 para o combate às revoltas provinciais que eclodiam em diversas províncias do país. Ameaças à integridade territorial do país, estas revoltas tornaram-se prioridade do governo, ocupado ainda com a reforma constitucional e as disputas políticas internas. A repressão dos primeiros anos foi então abandonada e “(...) o tráfico de escravos continuou a se expandir, com pouca ou nenhuma interferência das autoridades locais litorâneas, até alcançar e eventualmente ultrapassar o nível anterior a 1826” (Bethell, 1976: 86).

Apesar de suas limitações práticas e políticas, a lei, associada a outros eventos, notadamente a Revolta do Malês, incitou o debate sobre o tema no Parlamento e na imprensa. Em que pese a ocorrência de outras revoltas escravas no período, em especial a Revolta das Carrancas em Minas, o episódio do Malês merece destaque pela sua dimensão e pelo impacto que teve na imprensa. Centenas de cativos envolveram-se no conflito na capital da província, sendo, contudo, rápida e violentamente contidos.

A ameaça à ordem social representada pelas revoltas escravas do período intensificou a crítica à escravidão e forneceu subsídios à defesa do abolicionismo na imprensa e no parlamento. Ao mesmo tempo, o incremento na introdução de escravos no Brasil intensificou a sensação de insegurança da população branca e seu medo de que revoltas escravas tomassem conta do país.

No entanto, a repercussão destes argumentos se daria de forma heterogênea entre as províncias de acordo com a dinâmica econômica regional. Associadas à queda na produção do algodão no nordeste brasileiro, pressionado pelas condições precárias de produção e pela concorrência do algodão norte-americano, estas revoltas repercutiriam na opinião pública sobretudo na Bahia, onde surgem até mesmo propostas legislativas de abolição da escravidão.

No parlamento, o efeito das revoltas escravas também se fez sentir por meio de ofícios e representações emitidas por algumas Assembleias Provinciais requerendo o reforço das medidas segurança, o controle da população escrava e o repatriamento imediato dos escravos. Os argumentos em prol das propostas e projetos de tendência abolicionista recorreram sobretudo às ameaças que o tráfico e o cativo representavam à segurança e à ordem social e à africanização promovida pela introdução de “bárbaros” no país (Bethell, 1976; Parron, 2011).

Assim, ao lado do reforço nas medidas de segurança contra possíveis revoltas escravas, o período assistiu à intensificação até então inédita do debate sobre o tráfico e, como consequência, sobre as vantagens e desvantagens da escravidão. Para além dos discursos e representações, a lei, aliada às revoltas escravas do período, resultou em novas propostas e projetos de lei contra o comércio de escravos e a favor da abolição. Este ambiente antiescravista inédito dos primeiros anos da Regência só seria reavivado em 1850 quando do fim efetivo do tráfico negreiro (Parron, 2011).

Entretanto, no sudeste brasileiro e, mais especificamente, na região do Vale do Paraíba, entre o Rio de Janeiro e São Paulo, uma nova dinâmica econômica tomava forma e impulsionava a reação escravista a que se assistiu nos anos posteriores e principalmente a partir de meados da década de 1830. Entre as origens do que Parron chama de “política do contrabando”, este movimento iniciado pelo crescimento da demanda pelo café brasileiro explica o crescimento expressivo do tráfico a partir de 1835.

Conjunção entre aspectos internos e internacionais, essa nova dinâmica é estimulada no plano externo pela redução das taxas alfandegárias sobre o café brasileiro, cujo objetivo era o incremento do consumo do produto como estimulante pelos operários norte-americanos. Em 1833, com a redução da taxa de entrada do café brasileiro ao mercado norte-americano a zero, os EUA transformaram-se no maior mercado consumidor do produto (Parron, 2011).

No Vale do Paraíba, essa nova conjuntura encontrou solo fértil e clima favorável para a cafeicultura, e no sistema de grandes propriedades já praticado. As famílias proprietárias da região então transformaram suas terras em capital agrário, implementando o cultivo do café, dependente de mão-de-obra escrava. A partir da década de trinta, quando o consumo do café extrapola as fronteiras do país para ingressar no mercado externo, o café ultrapassa o açúcar e o algodão como principal produto de exportação do Brasil, lugar que irá ocupar até meados do século XIX.³¹

A partir de então, o império era o café e o café era o Vale, de acordo com o ditado surgido e disseminado no período. Dito que expressa não apenas a relevância econômica do café como seu significado político e sociológico. Como coloca Mattos, a lavoura de café, situada no litoral do país que, em contraposição ao sertão, simbolizava a civilização que se pretendia construir no Brasil, atuou como elemento de integração deste com o comércio mundial. À expansão deste correspondia a expansão da lavoura cafeeira e, em consequência, do poder econômico das famílias proprietárias do Vale do Paraíba.

³¹ De acordo com Bethell (1976), no final da década de 1830 o café passa a representar 40% da pauta de exportação brasileira.

Ao mesmo tempo, a cafeicultura impulsionava o crescimento econômico brasileiro, sendo associada ao desenvolvimento do país. “De outro lado, devemos referir a posição que a atividade agrícola ocupava no pensamento dos grupos dirigentes ao papel que desempenhara e continuava desempenhando na economia do país, e, com decorrência, aos interesses das forças que, de um lado, ajudara a construir, e, de outro, consolidara” (Mattos, 2004: 48).

Para além da abertura do mercado norte-americano ao café brasileiro, outro fator internacional de extrema importância para o impulso da atividade cafeeira e no Vale do Paraíba e o crescimento de uma frente política em sua defesa foi a emancipação dos escravos das colônias inglesas, promovida pelo Parlamento britânico em 1833. Em contraste à Revolta de Santo Domingo, a emancipação das colônias britânicas promoveu a reflexão nos países escravistas no momento em que, no Brasil, eclodiam as revoltas escravas, dando origem a artigos na imprensa e às representações parlamentares que defendiam a extinção do cativo. “Além de intensificar a leitura negativa das consequências econômicas da emancipação, a lei tornou patente a alguns políticos brasileiros que, a partir dali, abolicionistas e colonos do Caribe britânico se uniram no combate ao tráfico negreiro e à escravidão em outros espaços do continente americano. Essa frente antiescravista deveria ser contida para que o Brasil aproveitasse as oportunidades econômicas que se abriam no mercado livre do Atlântico Norte com a reformulação alfandegária e com o próprio experimento nas Antilhas britânicas” (Parron, Youssef e Estefanes, 2014:146-147).

Embora São Paulo e Minas Gerais também tivessem assistido ao incremento na produção de café, foi no Rio de Janeiro que seu cultivo foi disseminado de forma mais expressiva e intensiva. Foi na província que surgiu então a frente escravista que buscava dar corpo à tutela do Estado à atividade cafeeira no mesmo momento em que a própria arquitetura estatal era construída. Esse arranque produtivo surtiu efeitos não apenas na atividade cafeicultura, como também impulsionou a agricultura de São Paulo e, sobretudo, do sudeste de Minas Gerais, que tinha a Corte como mercado consumidor de seus produtos alimentares (Lenharo, 1979; Parron, 2011).

Essa dialética entre o mercado internacional, o surgimento de um complexo econômico no litoral da Corte, o surgimento de uma frente e, mais adiante, um partido político, o tráfico negreiro e a construção das engrenagens do Estado Imperial foi objeto de diferentes leituras pela academia brasileira. A interpretação de Mattos, de viés marxista, defende que esses fatores inserem-se no processo de constituição mútua estabelecido entre o núcleo histórico do Partido Conservador e a estrutura estatal consolidada na segunda metade do século XIX e constituem as novas faces da moeda colonial herdada pelo Brasil. Adotando lente diversa, Carvalho analisa

o mesmo processo sob uma ótica de cunho institucionalista, segundo a qual esse movimento é liderado por uma elite imperial formada a partir da homogeneização promovida pela educação e pelo treinamento na administração pública. Esse processo de especialização e formação constitui, segundo o autor, um período de “acumulação primitiva de poder” que, quando concluído, resulta na existência de uma burocracia autônoma e, portanto, capaz de se distinguir da elite econômica. Essa independência com relação aos proprietários e fazendeiros de café explica, por sua vez, a edição da segunda lei de extinção do tráfico, de 1850, que feriu sobretudo os interesses da cafeicultura do Vale do Paraíba (Carvalho, 2006; Mattos, 2004; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).

Essa dicotomia entre Estado e sociedade, recorrente nas ciências sociais e na historiografia brasileira, encontra expressão máxima nas discussões e explicações sobre o fim do tráfico de escravos. Apesar das diferenças nas perspectivas sobre o tema, estas se encontram ao revelar a importância do Estado imperial como árbitro das disputas inerentes a um país marcado pela coexistência entre liberalismo e escravidão. A distância entre o discurso liberal e a prática colonial mantinha o Estado Imperial ao mesmo tempo em que abalava o frágil equilíbrio do sistema político construído a partir da Independência (Parron, Youssef e Estefanes, 2014; Carvalho, 2006; Costa, 1977).

A aprovação e promulgação da Lei Feijó, ao reiterar as pressões impostas pelo tratado celebrado com a Grã-Bretanha, expôs uma vez mais os paradoxos e desequilíbrios do pacto político sobre o qual o Estado havia sido erguido. O clima e o avanço liberal dos primeiros anos da Regência, agravados pela instabilidade do período das revoltas provinciais, provocaram então a reação conservadora a que se assistiu a partir de 1837, quando toma forma o chamado Regresso Conservador.

Em junho de 1837, o Marquês de Barbacena propôs uma nova lei antitráfico ao Senado, alegando a inadequação da Lei Feijó (Bethell, 1976). A nova proposta de Barbacena mantinha medidas severas contra a importação e compra de escravos livres, tais como prisões, multas, inspeções rigorosas, apreensões e desmonte de navios, a possibilidade de delação mediante recompensa. Contudo, seu artigo final terminava a revogação da “(...) lei de novembro de 1831, que declarara automaticamente livres todos os africanos que entrassem no Brasil como escravos e que considerara a compra de escravos importados ilegalmente um crime punível por lei (...)” (Bethell, 1976:89). Aprovado pelo Senado, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados em agosto do mesmo ano e, embora nunca tenha sido aprovado por esta casa, forjou na prática a sua suspensão. Mais importante ainda, sua

proposta desencadeou a articulação da reação conservadora e a formação de uma frente escravista (Bethell, 1976; Mamigonian, 2017; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).

No mesmo ano em que a revogação da lei de 1831 foi aprovada pela Câmara dos Deputados, Diogo Feijó, então regente, renunciou em função de uma crise política para a qual contribuiu a instabilidade política e o risco de desintegração territorial representado pelas revoltas provinciais que eclodiam em diversos pontos do Brasil. O presidente da Câmara dos Deputados, o conservador Pedro de Araújo Lima, torna-se regente, nomeado o que se convencionou chamar de “ministério das capacidades”, composto principalmente por membros da aristocracia conservadora do Nordeste e do Sudeste brasileiros e apoiado por políticos cujos laços entre si muitas vezes transcendiam concordâncias ideológicas para abranger uniões familiares. Entre os principais membros e apoiadores desse novo equilíbrio de forças está Bernardo Pereira de Vasconcelos³², político mineiro que, embora fizesse parte do grupo liberal moderado, ao final da Regência transformou-se em uma das principais vozes do Regresso (Bethell, 1976; Carvalho, 2006; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).

Ao lado de outros conservadores como Rodrigues Torres, Hermeto Carneiro Leão e Paulino José Soares de Souza, Vasconcelos foi um dos condutores do Regresso, origem do Partido Conservador. “Juntos, esses homens deram forma ao que se pode chamar de *política do tráfico negreiro*, cujo propósito consistia em reabrir o comércio de escravos sob a forma de contrabando em nível sistêmico, escolhendo como alvo a lei de 7 de novembro de 1831. Eles elaboraram um discurso legal que previa a revogação do diploma pelo Parlamento, mas, por conta de pressões domésticas e britânicas, adotaram uma linha de atuação que, na prática, suspendeu informalmente a sua aplicação” (Parron, Youssef e Estefanes, 2014: 147). Dessa forma, a atuação desses homens inaugura uma nova fase na cronologia do tráfico negreiro que procuramos estabelecer na pesquisa, que, coincide com a retomada com força da importação de escravos para o Brasil. Dessa forma, a queda do tráfico sentida nos primeiros anos da lei de 1831 foi logo revertida e (...) o tráfico de escravos brasileiro foi reorganizado, em bases ilegais – e altamente lucrativas (Bethell, 1976: 80).

Vale ressaltar, no entanto, que, conforme colocam Parron, Youssef e Estefanes, “(...) não foi o governo do Regresso, iniciado apenas em 19 de setembro de 1837, que reabriu o tráfico negreiro transatlântico sob a forma de contrabando sistêmico. A retomada do infame comércio começou de baixo para cima, penetrando primeiro nas instâncias inferiores da polícia

³² Bernardo Pereira de Vasconcelos, nomeado ministro da Justiça e do Império por Araújo Lima em 1837, foi um dos opositores ao tratado antitráfico celebrado com a Grã-Bretanha em 1826 e tornou-se uma das principais vozes na campanha pela revogação da lei de 1831 (Bethell, 1976).

e do Judiciário, passando depois às Câmaras Municipais e, por fim, chegando às Assembleias Legislativas Provinciais e ao próprio Parlamento. O Regresso assumiu o Executivo sendo ao mesmo tempo vetor e efeito dessa força e, uma vez aboletado no poder, definiu em favor do tráfico a posição do governo imperial, garantindo a segurança jurídica da propriedade ilegal” (2014:148).

A partir desse momento, o combate à lei de 1831 tornou-se desnecessário, uma vez que o diploma finalmente havia-se transformado “patentemente letra morta”, como havia ficado também patente a incapacidade dos governos que a seguiram de reprimir o infame comércio (Bethell, 1976: 91). O Regresso conservador é o marco na cronologia que se pretende construir na medida em que da incapacidade ou inércia dos primeiros períodos evidencia-se por criar um quadro institucional seguro e para a prática que contribuiu para a caracterização do Império do Brasil como uma monarquia constitucional escravista.

3.4.3. O Ato Adicional de 1834

Única reforma constitucional do Império, o Ato Adicional de agosto de 1834³³ representou o auge do avanço liberal iniciado com a abdicação de Dom Pedro I em abril de 1831. Ao mesmo tempo, catalisou as divisões e subdivisões políticas dos primeiros anos da regência e as dividiu nas tendências partidárias que depois transformaram-se no Partido Conservador e no Partido Liberal. Dessa forma, a partir de 1834, aqueles que se abrigavam sob o guarda-chuva liberal - que englobava os liberais moderados, as suas dissidências e os liberais radicais, conhecidos como exaltados - dividiram-se em liberais e conservadores, em consonância com as categorias políticas dicotômicas estabelecidas pelos acontecimentos na França das revoluções liberais.

Além disso, a possibilidade do retorno de Dom Pedro I ao Brasil com o intuito de restaurar um regime monárquico e autoritário nos moldes anteriores à abdicação – temor que mantinha radicais e moderados unidos sob a denominação de liberais – foi excluída com a morte do antigo imperador em setembro de 1834.³⁴ Com a eliminação do inimigo comum, as rivalidades entre aqueles que, em oposição a Dom Pedro I, denominavam-se liberais, foram reavivadas e intensificadas com as eleições para a Regência una, ocorridas em 1835. Vitorioso,

³³ O nome da reforma, qual seja, Ato Adicional, deve-se ao fato deste fazer adições e alterações à Constituição de 1824 (Fausto, 2004).

³⁴ Como coloca Needell (2006), ao longo de 1834, o espectro político brasileiro foi marcado pelo temor de um golpe visando à restauração da monarquia absolutista e o retorno de Dom Pedro I ao trono brasileiro. A vitória do antigo Imperador na guerra civil contra seu irmão Miguel, motivada pela disputa pelo trono português, fez de Dom Pedro um inimigo temido pelos liberais. Por isso, sua morte inesperada no fim do ano foi fator decisivo na formação de uma frente conservadora como dissidência do grupo liberal até então unido.

Feijó permaneceria no poder até 1837, quando em meio a grave instabilidade política, renunciou à regência.

A partir da aprovação do Ato Adicional, entretanto, os membros do que seria o núcleo do Partido Conservador, notadamente Honório Carneiro Leão, proprietário de terras no Vale do Paraíba, dá início à articulação entre os moderados de tendência conservadora na Câmara dos Deputados em torno da oposição ao liberal Feijó. Insatisfeitos com as reformas promovidas pelo Ato Adicional, esses conservadores ganharam uma forte base de apoio no Rio de Janeiro, sustentada por laços políticos e familiares (Needell, 2006).³⁵

As reformas promovidas pelo ato, consideradas pelos conservadores como inapropriadas para o ambiente político brasileiro, visavam ao fortalecimento do Parlamento em detrimento do Poder Executivo, podado, entre outras medidas, pela supressão do Conselho de Estado, e, como consequência, do Poder Moderador (Fausto, 2004; Needell, 2006).

Embora os presidentes das províncias continuassem a ser nomeados pelo Executivo, foram criadas Assembleias Provinciais que passaram a ser responsáveis pela nomeação e demissão de funcionários públicos no nível local, entre eles membros do Judiciário. Essas Assembleias também seriam encarregadas de legislar sobre despesas, rendas e impostos das províncias e dos municípios sem, contudo, prejudicar a arrecadação do poder central (Fausto, 2004; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).

Com essas medidas, entretanto, o Ato Adicional promoveu também o enfraquecimento político dos municípios, uma vez que implementava, como coloca Mattos, uma “(...) pequena centralização, uma vez que submetia os interesses locais às forças dominantes no âmbito provincial (...)” (2004: 150). Ao criar novas assimetrias e desigualdades, ao mesmo tempo em que pulverizava competências antes a cargo do governo central, o Ato Adicional centralizava poderes estratégicos em termos regionais, surtindo efeitos contraditórios. Nesse sentido, Parron, Youssef e Estefanes enfatizam a relevância do impacto do Ato Adicional sobre o controle no plano eleitoral, uma vez que, “ Como as próprias elites provinciais pareciam ter perdido o controle social (segundo alegavam) e eleitoral nas localidades, elas conseguiram consagrar no Ato Adicional uma fórmula que, sem deixar de tolher o governo central, esvaziou também o poder municipal. (...) Valendo-se do expediente, algumas províncias (São Paulo, Pernambuco, Ceará, Sergipe, Paraíba do Norte e Maranhão) transferiram atribuições do juiz de paz à figura

³⁵ Os protagonistas dessa frente que mais tarde viria se transformar no Partido Conservador são, ao lado de Hermeto Carneiro Leão (futuro marquês de Paraná); Paulino José Soares de Souza (futuro Visconde do Uruguai) e Joaquim José Rodrigues Torres (futuro Visconde de Itaboraí). Este, em função de seu prestígio político, também foi um dos principais articuladores dessa frente, então na qualidade de primeiro presidente da província do Rio de Janeiro, nomeado em 1834 (Needell, 2006; Parron, 2011).

do prefeito, cargo que elas mesmas inventaram e cujo ocupante era designado pelo presidente de província, o qual, mesmo sendo preposto do Executivo, agia sob consulta das Assembleias Legislativas” (2014:150). Entre as prerrogativas transferidas está a qualificação de eleitores e votantes.

A partir da aprovação do Ato Adicional e, principalmente, de 1835, quando se forma uma frente moderada na primeira Assembleia Legislativa Provincial do Rio de Janeiro, os conservadores deram início à oposição ao Ato Adicional. Propondo sua revisão, os conservadores tinham como principal objetivo a reversão da descentralização promovida por este e a reforma do Código de Processo Criminal criado em 1832 (Needell, 2006; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).

No que diz respeito ao tráfico negreiro, associadas à lei Feijó, as revoltas provinciais (entre elas algumas escravas) traziam consigo o chamado *hastianismo* e o temor de um massacre de proprietários pelos escravos, incentivados pelo clima liberal do período. Na perspectiva dos senhores de escravos, a lei criava uma insegurança jurídica com relação ao seu direito de propriedade ao declarar automaticamente livres os escravos trazidos de forma ilegal ao país. O clima de insegurança também atingiu os traficantes, cujos custos no transporte e comércio de escravos aumentavam. Para além do superávit provocado pelo incremento dos anos anteriores, o novo contexto contribuiu para a queda da atividade negreira nos primeiros anos de vigência da Lei Feijó. “Noutras palavras, o tráfico negreiro não tinha como “destino manifesto” seu ressurgimento volumoso na forma de contrabando” (Parron, 2011: 125). Para que isso acontecesse seria necessária mais do que a conivência ou inércia das autoridades e instituições políticas nacionais.

3.4.4. A lei de interpretação do Ato Adicional de 1840

A lei de Interpretação do Ato Adicional, de maio de 1840, ocorre em contexto diverso daquele do Ato Adicional, durante a regência de Pedro de Araújo Lima, nomeado por Feijó quando da sua renúncia.³⁶ Trata-se agora de um momento de nova guinada política na política regencial, desta vez de natureza conservadora e centralizadora, com a recuperação do princípio monárquico.

³⁶ Feijó renuncia em 19 de setembro de 1837 em meio a grave crise política que evidencia a incapacidade do governo na arbitragem dos interesses que irrompem a partir da abdicação. De certa forma, as próprias revoltas provinciais evidenciam essa incapacidade. Em 1835, tem início a Farroupilha, revolta de proprietários do Rio Grande do Sul que põe em perigo a integridade territorial brasileira. A perda de apoio político por Feijó e o distanciamento dos moderados é evidenciada pela nomeação de Araújo Lima para a regência (Almeida, 2013; Fausto, 2004).

Com a Lei de Interpretação, as províncias eram novamente enfraquecidas, perdendo as prerrogativas que lhes haviam sido dadas pelo Ato Adicional. Sendo assim, de acordo com a referida lei, as prerrogativas de nomeação, suspensão ou demissão de funcionários públicos, eram atribuições do poder central. Da mesma forma, as províncias ficavam proibidas de redefinir atribuições dos juízes de paz ou transferi-las para outros cargos, o que havia sido feito, conforme colocado anteriormente, por algumas províncias. Figura eleita pelas paróquias e não remunerada, o juiz de paz tinha atribuições de cunho não apenas eleitoral como policial e processual que o tornavam uma figura de extrema relevância a nível local (Parron, 2011).

Para além da Lei de Interpretação, em 3 de dezembro de 1841, uma nova lei impunha reformas ao Código de Processo Criminal e completava o avanço centralizador ao criar os cargos de delegado e subdelegado, que passariam então a exercer as funções do juiz de paz – podendo ser nomeados pelos presidentes das províncias ou pelo governo central. A função de fiscalização eleitoral dos juízes de paz seria então exercida por um “comissário fardado”, a quem caberia qualificar e, portanto, transformar, cidadãos em eleitores e votantes.

Os membros do Judiciário, entendidos de modo mais restrito como a magistratura togada (juízes e promotores) seriam nomeados pelo poder central, o que o unificava e sujeitava este. O princípio eletivo do Judiciário era, portanto, extinto. Com isso, a ameaça descentralizadora era removida de forma definitiva e o governo central conquistava o monopólio dos instrumentos de coerção inerentes à soberania, exercida então em nome da “racionalidade administrativa”, conforme ressaltado pelo discurso conservador (Almeida, 2013; Parron, 2011).

A unificação e submissão dos principais cargos nas esferas eleitoral, judiciária e policial é, ao mesmo tempo, um marco no que diz respeito ao controle das eleições do Império na medida em que transformaram esses cargos em moeda de troca e barganha com as elites políticas provinciais. Dessa forma, “Depois de 1841 a oposição não conseguiu mais vencer o governo nas eleições nacionais nem ao menos construir robustas minorias no Parlamento. A roda do poder travou. Sem o rodízio, sem a crença dos que estão fora do governo de um dia assumi-lo, o Estado podia perder a capacidade de gerir, dentro de seus próprios canais, as demandas de distintos atores da sociedade, abrindo um flanco para a eclosão de revoltas políticas e sociais. Nesse quadro específico, o Poder Moderador tinha de adquirir e adquiriu, um sentido novo” (Parron, Youssef e Estefanes, 2014:153).

Em última instância, o Poder Moderador passou a exercer a função de árbitro dos diferentes interesses, desavenças e disputas políticas do Império. Nesse sentido, a lei pode ser entendida como o passo definitivo no processo de centralização almejado pelos conservadores

e que, de acordo com seu discurso, garantiria a racionalidade administrativa que, por sua vez, garantiria a ordem ameaçada. Desqualificada a dimensão política, esta teria como engrenagem a distribuição dos cargos estatais. Se, ainda assim, surgissem divergências, estas teriam como instância mediadora a figura do monarca.

Esse processo é aperfeiçoado quando da maioria de Dom Pedro II, em 1840, quando a ordem, a monarquia e a civilização passam a concorrer para o que viria a ser a nação brasileira, ainda por construir.³⁷ A partir desse momento, a unidade do território e a monarquia tornaram-se os alicerces dessa construção. Afinal, “No seu esforço pela instituição de uma ordem legal, pela criação de uma burocracia, pelo exercício de uma jurisdição compulsória sobre um território e pela monopolização do uso legítimo da força, a Coroa não deixava de se aproximar das características que, de acordo com alguns, definem um Estado moderno” (Mattos, 2004:99).

Concebido originalmente como um poder neutro e imparcial cuja função seria a manutenção do equilíbrio entre os demais poderes quando este fosse ameaçado e, portanto, de atuação esporádica e pontual, o Poder Moderador transformou-se a partir desse momento em instrumento rotineiro de intervenção política do poder Executivo. Assim, sempre que houvesse divergências entre o Conselho de Ministros composto por um presidente nomeado pelo Imperador e o Legislativo, o Poder Moderador exercido pelo monarca atuava fosse dissolvendo a Câmara dos Deputados, fosse demitindo o presidente do Conselho, caso tivesse perdido a confiança neste.

Dessa forma, uma distorção da função do Poder Moderador e, como consequência, do texto da constituição de 1824, passa a atuar como garante da estabilidade política do Império (Parron, Youssef e Estefanes, 2014). Como coloca Lynch, esse modelo, baseado na primazia do Imperador sobre o poder Legislativo, justifica-se, na ótica dos conservadores, pela aura democrática de que revestiram o imperador – o clamor popular que o cercava – e pela composição social brasileira. Com relação a esta última, “(...) residia na invertebração da sociedade nacional, cuja pobreza e atraso intelectual se refletiam na vacuidade da vida política e no individualismo de seus estadistas. Na falta de um ponto qualquer na base social onde o sistema pudesse se apoiar, o sistema constitucional e representativo só poderia se organizar de cima, a partir da legitimidade de que a aclamação popular investira a monarquia. Daí a

³⁷ Dom Pedro II ascendeu ao trono em julho de 1840, aos quatorze anos, por ocasião do chamado golpe da maioria, uma última tentativa dos liberais de conter o processo de centralização política iniciado com o Regresso conservador em 1837 (Almeida, 2013; Fausto; 2004).

centralidade adquirida pela representação monárquica que, institucionalizada no Poder Moderador, se tornou o pivô da estabilidade do Estado (...)” (2014:60).

3.4.5. A política do contrabando e a retomada do tráfico

A reversão da descentralização promovida pelos liberais e o novo arcabouço institucional centralizado sob a Lei de Interpretação do Ato Adicional coincidem com um período de retomada do tráfico negreiro em escala inédita. De fato, o número de desembarques de africanos ao longo da década de 1830 sugerem, no limite, uma maior complacência do governo e de autoridades com o contrabando. Ao passo que entre 1830 e 1835 foram 83.326 os africanos desembarcados no litoral do Brasil, entre 1836 e 1840 esse número aumentou para 254.856.³⁸

É necessário evitar, contudo, a construção de um cenário maniqueísta em que liberais e conservadores aparecem em campos excludentes e totalmente opostos como abolicionistas aguerridos e defensores intransigentes da escravidão. Conforme destaca Rodrigues, o fim do tráfico negreiro na primeira metade do século XIX guarda relação com diversos outros temas sensíveis à política imperial, que transbordavam a esfera do parlamento, tais como “(...) o controle social de livres e libertos, os projetos de civilização e as concepções de nação e cidadania” (2000:25). A complexidade do tema, portanto, não pode ser abordada a partir de uma interpretação puramente dicotômica, com rigidez transversal a todas as suas dimensões.

No que diz respeito à emancipação, ao tratamento e ao controle dos libertos, o trabalho de Mamigonian é elucidativo sobre os meandros burocráticos que envolviam as diversas esferas institucionais e os três poderes do Império, seja o Ministério da Justiça, os juízes de órfãos, o Judiciário (ou seja juízes e promotores), as autoridades alfandegárias e os chefes de polícia. Desse modo, o destino de escravos considerados automaticamente livres a partir da vigência da Lei de 1831 percorria um longo e sinuoso caminho que transitava entre estas diversas esferas. Em última instância, isso significa que o tratamento da questão dependia de entendimentos burocráticos e determinações jurídicas que extrapolavam as crenças ou os tênues limites ideológicos estabelecidos entre liberais e conservadores, cuja origem, formação acadêmica, histórico profissional e pertencimento social coincidiam com considerável frequência.

O que se pode depreender da historiografia recente, contudo, é a formação entre os conservadores de uma frente coesa de resistência ao discurso e à Lei Feijó e os decretos que a regulavam. Seu objetivo era o de restringir o escopo de atuação de discursos e de práticas

³⁸ Dados obtidos em slavevoyages.org em 25/04/2018.

antiescravistas em diversas esferas. No parlamento, essa frente atuou sob a liderança do líder regressista Bernardo Pereira de Vasconcelos, cujos discursos forneceram os subsídios e argumentos emulados na imprensa conservadora, como o jornal Sete de Abril, de propriedade do próprio Vasconcelos, e em documentos (petições e representações) elaborados pelas Câmaras municipais e Assembleias provinciais que se opunham ao fim do tráfico, principalmente no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e na Bahia (Chalhoub, 2012; Mamigonian, 2017; Parron, 2011).

Com o avanço conservador, essa frente contribuiu para a suspensão da Lei Feijó na prática, passando então para a adoção de uma política de tutela do contrabando. Nomeada por Parron de “política do contrabando negreiro”, essa política é articulada a partir da proposta da Lei de Interpretação do Ato Adicional, em 1836 e buscou reduzir os espaços para a formação de uma frente antiescravista relevante. No que diz respeito à esfera legislativa, esta frente faz-se notar pela sucessiva apresentação por câmaras municipais e assembleias provinciais de petições e representações contra a Lei Feijó e a favor de sua revogação. Grande parte dessas representações e petições tiveram origem em cidades quer pertencentes ao Vale do Paraíba, quer inseridas no caminho para o Vale, cujas cidades beneficiaram-se, ainda que indiretamente, da economia cafeeira, nomeadamente Barbacena, Valença, Vassouras, Paraíba do Sul, Barra Mansa, Vila do Presídio, Areias, Mangaratiba (Parron, 2011).

Essas petições reiteravam a proposta de revogação da Lei Feijó apresentada por Bernardo Pereira de Vasconcelos ao parlamento em julho de 1835 e que, rejeitada, seria reapresentada um ano depois. Embora rejeitada novamente, essa proposta deu corpo ao repúdio à primeira lei de proibição do tráfico e, mais relevante ainda, deu coesão a um grupo político que se identificava com o movimento iniciado por Vasconcelos e acabou por associar-se ao núcleo do partido conservador. Ao identificar a centralidade das cidades ou vilas que deram origem às petições e representações a favor da revogação da lei de 1831 no eixo Rio-Vale-Minas, Parron aponta para o encontro entre geografia e política na promoção da política do contrabando. Ditada pela expansão econômica do Vale do Paraíba bem como pelos laços familiares e políticos estabelecidos a partir deste, essa geografia permite igualmente identificar a natureza regional dos interesses envolvidos nesse movimento impulsionado pela discussão da interpretação da reforma constitucional promovida pelos liberais, pelas propostas e discursos de Vasconcelos e pelas revoltas provinciais, entre elas principalmente a Revolta do Malês. Mais uma vez segundo o autor, 78% das petições apresentadas entre o regresso conservador (1837) e 1840 - de número significativo - têm origem na província do Rio de Janeiro. Acrescidos aos dados de desembarques no sudeste brasileiro e da absorção dos escravos pela região indicam

sua relevância para a compreensão do contrabando e sua relação com a política imperial. “À luz desses dados, supor que o contrabando fosse um fenômeno de envergadura nacional é o primeiro passo para descompreender não apenas seu significado social, mas também seu impacto sobre articulações políticas. Ao contrário, ele foi fruto de interesses regionais que se sobrepuseram aos de outras áreas brasileiras, submetidas assim a enormes custos diplomáticos de uma ação antijurídica (para dizer o mínimo), sem fruir seus supostos benefícios” (2011: 164). Essa geografia confunde-se, ainda, com a região cujos interesses tornaram-se prioridade da Coroa e cujos limites não são dados pelas fronteiras entre as províncias, mas pela formação de uma classe formada por aqueles que, a partir da emancipação política, haviam sido transformados em cidadão, em contraste com grande maioria da população iletrada e escravizada. Identificada com a civilização, a agricultura de exportação ou a atividade mercantil-escravista detinha o monopólio da mão-de-obra e vislumbrava na crise da escravidão e na pressão inglesa uma ameaça a este. Tornava-se necessária uma política de Estado que atacasse o problema.

Entretanto, antes que o Estado pudesse equacionar o problema, era necessário restabelecer o equilíbrio entre as forças políticas e sociais que o compunham, ou que participavam da sua construção. A maioridade do Imperador, então com quatorze anos, é um dos marcos estabelecidos pela historiografia para o amadurecimento da arquitetura do Estado imperial, associado por alguns ao reequilíbrio de forças entre liberais e conservadores e por outros à hegemonia destes sobre os liberais. Até esse momento, contudo, no que se refere ao problema da mão-de-obra, coube ao Estado uma atitude defensiva perante à pressão britânica e perante às revoltas internas.

No entanto, “Manter tanta gente escravizada ao arrepio da lei exigiu do Estado imperial medidas de vária espécie, pertinentes ao âmbito legislativo, ao cotidiano da administração pública, à conduta do Judiciário, tudo isso com repercussões sobre as relações entre senhores e escravos e quanto à experiência de liberdade de africanos e seus descendentes na sociedade brasileira oitocentista” (Chalhoub, 2000: 30). Nesse sentido, tanto a ascensão dos liberais logo após a abdicação quanto o regresso conservador exerceram influência sobre este cotidiano institucional. Se, num primeiro momento, à luz da lei de 1831, tais procedimentos burocráticos relativos ao estabelecimento da condição, apreensão e tutela dos africanos então tidos como livres – os chamados boçais, ingênuos ou pretos novos – foram descentralizados e colocados nas mãos dos juízes de paz e demais autoridades locais; a centralização do regresso conservador também repercutiu nesta esfera, centralizando os procedimentos burocráticos e competências

com relação aos escravos ilegalmente introduzidos no país, refletindo a nova orientação política (Mamigonian, 2017).

Assim sendo, como ressalta Rodrigues (2000), há que se recuperar a especificidade da discussão em torno do tráfico de escravos, associado pela historiografia clássica como um processo predeterminado pela consciência da elite política da inevitabilidade do fim da instituição do cativeiro. Sob esta ótica, o abolicionismo e, por consequência, o fim do tráfico perdem sua especificidade e sua análise perde a contribuição das demais dimensões inerentes ao fenômeno. No que se refere ao método desta pesquisa, em especial, essa abordagem negaria a dimensão histórica do processo que se busca esmiuçar a fim de analisar a conjuntura que levou ao fim do tráfico negreiro, na contramão dos interesses que então se formavam.

Ao passo em que as evidências históricas demonstram uma clara sincronia entre o discurso conservador e as referidas petições e representações contra a lei Feijó, sugerindo a existência de uma estratégia no mínimo coesa, o mesmo não pode ser dito com relação aos liberais. Embora seja possível identificar defensores do comércio negreiro entre os liberais – apesar de as divisões partidárias não serem tão nítidas a ponto de superar os laços familiares muitas vezes estabelecidos entre membros dos dois partidos –, não é possível afirmar que houvesse uma posição comum entre os liberais com relação ao problema que permitisse a formação de uma frente parlamentar a favor ou contra este (Parron, 2011). Por fim, a lei de interpretação do Ato Adicional e sua repercussão sobre a reorganização administrativa bem como sobre a unificação da justiça tiveram impacto sobre a questão, restabelecendo a centralização e, portanto, o controle dos meios de coerção, regulação do monopólio da mão-de-obra e do comércio negreiro.

À retomada do monopólio dos meios de repressão e controle pelo Estado corresponderam a manutenção e expansão do monopólio da mão-de-obra, da produção cafeeira e do mercado internacional do café pelo Brasil no final da década de 1830. Essa convergência de monopólios também implicou na hierarquização, como coloca Mattos, dos interesses das diferentes regiões do país. Dessa forma, “Lançando mão de políticas específicas, embora intimamente articuladas, a Coroa não só promovia a restauração da hierarquia existente entre os interesses dominantes nas diferentes regiões, herdada do processo de colonização, como também aprofundava a diferença no interior da região de agricultura mercantil-escravista, por meio do privilegiamento dos interesses ligados à expansão cafeeira” (Mattos, 2004:98).

A política do contrabando seria uma das faces desse processo de ordenamento dos interesses regionais, restauração da Coroa e conformação do partido conservador. Esse processo teria em sua origem a proposta da Lei de Interpretação do Ato Adicional em 1836, quando as

vilas peticionárias do Vale do Paraíba se insurgem contra a lei Feijó. Segundo Parron, foi nesse momento em que foi criada a oportunidade para que os regressistas demonstrassem tanto na prática quanto no discurso seu apoio à retomada do comércio negreiro.

3.4.6. A Lei Eusébio de Queirós e o fim do tráfico negreiro

Diante da ascensão dos conservadores a partir do chamado regresso, iniciado em 1837 e consolidado com o gabinete de 1848, o mais longo da história da monarquia e integrado pela chamada “trindade saquarema”³⁹, resta perguntar porque foram os conservadores responsáveis pela aprovação da lei Eusébio de Queirós em 1850, justamente no momento em que consolidavam seu poder? Em outras palavras, se o Império era o café, o café era o vale e se este foi o berço do núcleo histórico dos conservadores, porque coube ao gabinete destes aprovar a lei que poderia acabar com o monopólio da mão-de-obra da qual dependiam os cafeicultores do Vale do Paraíba?

Embora sejam essas as perguntas às quais a pesquisa tenta responder, o que não será feito de forma conclusiva nesta seção, elas foram aqui inseridas como notas introdutórias do histórico que levou à aprovação da lei Eusébio de Queirós e porque enfatizam de forma inequívoca o paradoxo que buscam elucidar. Nesse sentido, cabe destacar que, embora apresentado e aprovado pelos conservadores em 1850, o projeto da lei Eusébio de Queirós foi, na verdade, o mesmo projeto apresentado pelo marquês de Barbacena em 1837 e reapresentado à Câmara dos Deputados no final do gabinete liberal de 1848, em setembro do mesmo ano.⁴⁰

Em outras palavras, não se tratava de um projeto novo quer quando do gabinete liberal, quer em 1850, quando do gabinete conservador. Ao contrário, tratava-se do projeto de lei apresentado por Barbacena na altura da formação da frente escravista liderada por Bernardo de Vasconcelos, referida em seção anterior. Embora propusesse uma série de medidas ainda mais rigorosas e eficazes no combate ao tráfico - como a captura de navios que, mesmo sem escravos, estivessem equipados para o tráfico - , a lei propunha a revogação da Lei Feijó.

Com isso, o projeto de Barbacena reiterava o pedido de revogação feito por Bernardo Vasconcelos em 1835 e em 1836 e ratificado pelas vilas peticionárias do Vale do Paraíba. Em última análise, contribuiu para o acirramento do debate criado em torno da Lei Feijó e para a formação do movimento conservador impulsionado por Vasconcelos. Pode-se dizer, portanto,

³⁹ A chamada trindade saquarema era composta por Paulino José Soares de Souza, futuro Visconde do Uruguai, ministro das Relações Exteriores do referido gabinete; Joaquim José Rodrigues Torres, futuro Visconde de Itaboraí, e Eusébio de Queirós, ministro da Justiça do mesmo gabinete, curiosamente nascido em Angola.

⁴⁰ Trata-se do gabinete chefiado por Francisco de Paula Souza, interrompido no dia 29 de setembro de 1848.

que foi um elemento aglutinador de um grupo cujo capital político foi incrementado em grande parte pela defesa da revogação da lei Feijó.

Em defesa de seu projeto, Barbacena declarava tratar-se de medida pragmática diante da ineficácia e inadequação da lei Feijó à realidade brasileira. Assim, a fim de criar uma lei mais “adequada a esta realidade”, o projeto excluía os compradores do elenco de importadores ou introdutores de escravos no país, definidos pelo artigo 3º da Lei Feijó, extinguindo de forma definitiva qualquer possibilidade de que aqueles fossem considerados culpados e punidos pela prática de contrabando (Chalhoub, 2012). Dessa forma, removia a insegurança criada pela lei de 1831 ao impingir aos senhores de escravos a necessidade de provar a legalidade de sua “propriedade” e ao prever que, em não conseguindo fazê-lo, seriam julgados por contrabando.

Mais importante ainda, o projeto previa também que a lei Feijó não poderia ser invocada com o intuito de fundamentar qualquer ação por parte daqueles escravizados ilegalmente durante a sua vigência (artigo 13 do projeto). Desse modo, além de retirar o direito à liberdade concedido de forma automática pela lei Feijó aos escravos desembarcados ilegalmente, uma vez transformado em lei, o projeto teria efeitos retroativos em detrimento de seus direitos. Dito de outra forma, anistiava a aquisição de escravos trazidos ilegalmente ao país a partir de 1831, tranquilizando seus proprietários de forma definitiva e garantindo o exercício de seu direito de propriedade (Bethell, 1976).

Reapresentado em 1848 pelos liberais e em 1850 pelos conservadores, o projeto suscitava, portanto, duas questões de extrema relevância para os proprietários de escravos, para o legislativo e, em última análise, para o Estado. Qual deveria ser o destino da lei de 1831 diante da aprovação de uma nova lei? Ela deveria ser revogada como propunha o artigo 13 do projeto de Barbacena? Em caso positivo, o que seria feito com relação aos africanos introduzidos ilegalmente a partir de 1831 e o seu direito à liberdade? Deveriam ser julgados automaticamente livres conforme estipulado pela lei Feijó, cabendo o ônus da prova quanto ao seu status a seus supostos proprietários? Estes deveriam ser punidos por infringir a lei no passado?

No entanto, de acordo com Chalhoub, o projeto foi recebido de forma distinta em 1848 e 1850, recebendo tratamentos e debates igualmente diferentes nos dois períodos. Assim, em 1848, os debates, interrompidos pela queda do gabinete liberal, distinguem-se pelo fato “(...) de que foi essa a última vez que uma casa do Parlamento, Câmara ou Senado, debateu com alguma largueza, em sessões públicas, o tema do tráfico negreiro em sua vinculação com a lei de 7 de novembro de 1831. Nos debates de 1850, a face pública da discussão se limitaria ao constrangimento e à indignação provocados pela atuação dos cruzeiros ingleses; o tema da lei de 1831 sucumbiria inteiramente à bossa das sessões secretas (...) (Chalhoub, 2012:111).

Ainda de acordo com o autor, em 1848, os debates giraram em torno das incoerências da situação estabelecida a partir da promulgação da lei de 1831, notadamente, da insegurança criada por esta quanto à propriedade dos escravos trazidos ao país a partir de sua vigência e a possibilidade de os senhores serem culpabilizados pelo crime de contrabando. Como ressaltado anteriormente, a lei Feijó tornava automaticamente livres os negros desembarcados ilegalmente no país a partir de então, cabendo aos proprietários provar o seu status de ladinos (escravos trazidos antes da lei e que, portanto, não poderiam ser considerados livres). A prova do seu status geralmente era feita por meio de perícia na qual as autoridades verificariam se os africanos apreendidos falavam ou não português, demonstravam conhecimento e familiaridade com a língua e os costumes locais.

Essa inversão do ônus da prova, gerou extrema insegurança entre os senhores de escravos e traficantes, uma vez que ampliava a abrangência do combate ao contrabando, que não mais se restringia aos desembarques realizados na costa. Ao mesmo tempo, a possibilidade de apreensão de escravos a qualquer momento quando provada a ilegalidade de sua comercialização tornou necessária a conivência das autoridades policiais e judiciais a nível local.

O projeto de Barabacena, por sua vez, criava uma série de medidas que visavam a dar maior poder e autonomia às autoridades do Estado, centralizadas a partir das reformas implementadas pela lei de Interpretação do Ato Adicional. Contudo, em contrapartida, estabelecia a anistia ampla e irrestrita aos senhores que tivessem adquirido escravos a partir de 1831 e, portanto, infringido a lei Feijó.

Mais uma vez segundo Chalhoub, ao reapresentarem o projeto em 1848, os liberais tinham consciência do paradoxo imposto desde 1831. Mais especificamente, havia a consciência de que, em troca da aceitação de normas mais rígidas que visassem a combater o tráfico de forma eficaz, era necessário garantir aos senhores tranquilidade e segurança no exercício de seu direito de propriedade sobre escravos trazidos ilegalmente ao país, ou seja, “(...) a irrevocabilidade da escravização ilegal de centenas de milhares de pessoas” (2012:113). Tratava-se, portanto, de uma situação inédita em que se previa que a lei retroagiria em detrimento do direito adquirido pelos escravos trazidos ao país após 1831.

Apesar das discussões acaloradas e dos debates em sessão secreta sobre as previsões de revogação da lei Feijó e seus desdobramentos, a Câmara dos Deputados foi dissolvida antes de votar o projeto, em fevereiro de 1849. A nova legislatura, empossada em dezembro de 1849, retomou as discussões sobre a necessidade de se extinguir o tráfico de escravos apenas no

segundo semestre de 1850, em meio aos debates sobre o próximo orçamento e à intensificação da represália militar britânica na costa brasileira.

Com efeito, conforme será detalhado em seção posterior, embora o chamado *Bill Aberdeen* tenha sido aprovado pelo parlamento inglês em 1845, a ofensiva britânica contra navios portugueses e brasileiros ganhou novo folego com novas instruções enviadas ao Almirantado em que eram previstas medidas adicionais de reforço ao combate ao tráfico, sobre as quais o ministro das Relações Exteriores, Paulino de Souza, foi advertido. Ao mesmo tempo, a esquadra naval britânica no litoral brasileiro ganhou mais um navio a fim de reforçar a vigilância na costa do país, enviado da Grã-Bretanha em junho de 1850 (Bethell, 1976).

Os ataques britânicos ganharam repercussão nacional e levaram Paulino à Câmara dos Deputados, onde respondeu a perguntas dos parlamentares sobre a postura brasileira diante da ofensiva britânica. Alguns dias mais tarde, em 11 de julho, foi convocada uma reunião do Conselho de Estado, presidida pelo Imperador⁴¹, em que Paulino apresentou aos conselheiros um conjunto de treze perguntas sobre qual deveria ser a posição brasileira diante do impasse criado pelas apreensões e conflitos gerados pela ingerência britânica e a questão do tráfico negro. Deveria o Brasil resistir à pressão britânica e insistir na manutenção do tráfico, propor um novo acordo com a Grã-Bretanha, caso essa possibilidade ainda existisse? Seria possível resistir à marinha britânica?

Diante das perguntas de Paulino, que descreviam com clareza a situação de crise a que o governo chegava após vinte anos de adiamento da resolução do paradoxo representado pelo tráfico negro, “(...) parecia agora evidente aos brasileiros que o governo britânico abandonara, finalmente, toda a esperança de persuadir o Brasil a pôr um fim ao tráfico negro e decidira pôr-lhe um fim por si mesmo, a qualquer custo” (Bethell, 1976:314). Diante dessa convicção, outros fatores entravam nos cálculos brasileiros, com a inferioridade naval brasileira diante da marinha inglesa, a possibilidade de que a atuação inglesa encorajasse insurreições escravas no Rio de Janeiro e em outras regiões do país, a interrupção do comércio brasileiro e suas consequências para a economia e o enfraquecimento do país em um provável futuro confronto com a Argentina (Bethell, 1976). No dia seguinte à reunião do Conselho de Estado, em que se concluiu pela inevitabilidade de se extinguir o tráfico, o então ministro da Justiça, Eusébio de Queirós convocou uma reunião secreta na Câmara dos Deputados a fim de reapresentar o projeto de lei antitráfico, agora com a supressão do artigo que revogava a Lei Eusébio de Queirós.

⁴¹ De acordo com Bethell, Dom Pedro II já havia dado a conhecer a sua aprovação do projeto.

Na véspera da apresentação do projeto ao parlamento, Paulino de Souza discursou na Câmara dos Deputados, com corredores e galerias repletos de populares, e apresentou as razões pelas quais o projeto era necessário e deveria ser aprovado. O discurso do ministro defendeu a natureza apartidária do problema que tanto liberais como conservadores até então falharam em solucionar, fez um extenso levantamento dos tratados celebrados com a Grã-Bretanha sobre o tema e narrou os ataques recentes da Grã-Bretanha em águas brasileiras. “Quanto aos recentes incidentes em águas e portos brasileiros, eles não eram, como a oposição sugerira, uma consequência da convivência do atual governo com o tráfico negreiro, e sim do fracasso de todos os governos brasileiros em cumprir as obrigações estipuladas pelo tratado de 1826; na verdade, encarados sob a perspectiva certa, eles tinham tido origem na lei ilegal de Lorde Aberdeen, que começara a vigorar em 1845, quando os liberais estavam no poder” (Bethell, 1976: 319).

Ao contrário do que ocorreu em 1848, a relação entre o projeto de 1850 e a lei de 1831 não foi aludida em qualquer momento, quando muito sendo referida de forma indireta ou “elíptica”, nas palavras de Chalhoub (2012). Nos discursos e debates sobre o projeto, o recurso à intervenção britânica e a sentimentos nacionalistas, em contraposição, foram recorrentes, tornando-os temas centrais do debate sobre a necessidade da extinção do tráfico.

Encaminhado ao senado em agosto, onde foi discutido e aprovado também em sessões secretas, o projeto foi sancionado pelo Imperador Dom Pedro II em 4 de setembro de 1850. A lei Eusébio de Queirós, como então ficou conhecida a nova lei de extinção do tráfico, não revogou a lei Feijó, ao contrário do previsto pelo projeto de Barbacena em 1837. Igualava o tráfico de escravos à pirataria, como queria a Grã-Bretanha, impondo, contudo, penas mais brandas aos contrabandistas do que aquelas previstas para piratas. Assim, nesse ponto, a lei fazia referência às penas cominadas pela lei Feijó, também referida no primeiro artigo da nova lei como instrumento de proibição da importação de escravos. Ao mesmo tempo, culpabilizava os compradores de escravos trazidos de forma ilegal ao país, que, contudo, seriam julgados pela justiça comum, ao contrário dos traficantes, que seriam julgados pela marinha brasileira e poderiam recorrer ao Conselho de Estado, transformado então em um tribunal de recursos. Com essa providência, ou seja, com o encaminhamento e julgamento dos compradores – proprietários de escravos adquiridos ilegalmente – pela justiça comum, os conservadores deram uma solução ao paradoxo antes enfrentado pelos liberais sem sucesso. Em outras palavras, “Conseguiu-se, enfim, uma saída astuciosa, que, ao evitar o custo político de revogar a lei de 1831, aprofundou o que havia nela para a repressão no mar e no desembarque, e deixou tudo como estava no que concerne aos atos de escravização ilegal em terra” (Chalhoub, 2012: 126).

Assim como o gabinete liberal de 1848, o gabinete conservador inaugurado em 1850, convivia com o Bill Aberdeen, medida unilateral aprovada pelo parlamento britânico que autorizou o apresamento de navios brasileiros empregados no contrabando de escravos pela marinha britânica. Em julho de 1850, entretanto, o Conselho de Estado havia sido obrigado a lidar com a questão de maneira frontal diante do ataque e aos graves danos causados a uma fortaleza brasileira no porto de Paranaguá. O ataque a Paranaguá instituiu um clima de beligerância inédito no país, evidenciando que a manutenção do tráfico se tornara insustentável. De fato, desde o início de 1850, a ofensiva britânica havia sido incrementada e os episódios de agressões britânicas em águas brasileiras haviam repercutido na opinião pública.

Eventos em terra também haviam contribuído para reforçar a convicção pela opinião pública da necessidade de se extinguir de forma definitiva o tráfico negreiro. Entre elas estava a epidemia de febre amarela que provocou a morte de brancos e negros, estes últimos em maior proporção, em 1849 e 1850, que reforçou a crença de que os negros eram os responsáveis pela disseminação da doença.⁴² Além disso, a presença cada vez maior de negros entre a população fez crescer ainda mais o temor com relação à africanização do país e à ocorrência de mais revoltas escravas (Chalhoub, 2012; Mamigonian, 2017; Parron, 2011).

No entanto, a pressão e, sobretudo, a agressão britânica havia unido liberais e conservadores na certeza de que era necessário pôr fim ao contrabando de forma definitiva. Guardadas as diferenças no tratamento e nos argumentos levantados pelos dois grupos para o fim da prática, a ingerência britânica uniu liberais e conservadores em torno do argumento nacionalista de que o tráfico negreiro deveria ser extinto por meio de lei doméstica, por uma questão de soberania e honra nacionais (Chalhoub, 2012; Parron, 2011).

Ainda no plano doméstico, vale destacar a vitória dos conservadores na revolução praieira, ocorrida em Pernambuco. Liderada por liberais, a praieira foi a última revolta provincial do Império e tinha como bandeiras a extinção do poder moderador, o federalismo e a nacionalização do comércio (Fausto, 2004). Desse modo, a vitória dos conservadores coroou o regresso e simbolizou a consolidação da centralização efetuada pela Lei de Interpretação do Ato Adicional.

Para Bethell, embora tenham a mesma origem, qual seja, a pressão britânica, a lei Feijó e a lei Eusébio de Queirós diferem com relação à força do Estado no momento de sua proposta e execução, nomeadamente. No primeiro caso, o Estado ainda não era robusto o suficiente para

⁴² Curiosamente, Bernardo Pereira de Vasconcelos, líder conservador, foi vitimado pela febre amarela e faleceu em maio de 1850, antes da reapresentação do projeto de extinção do tráfico ao parlamento por Eusébio de Queirós (Bethell, 1976).

fazer frente ao tráfico e os interesses que este atendia, lutando em meio à instabilidade política característica da Regência e por meio de instituições fracas. No segundo caso, ao contrário, a medida foi implementada pelo mais longo gabinete conservador do Império, fortalecido pelas reformas implementadas a partir de 1840. “Destinadas a reforçar o poder do governo central do Rio de Janeiro, certas reformas constitucionais, administrativas e judiciais, começando pela reinterpretação do Ato Adicional de 1834, em maio de 1840, a Maioridade, em julho de 1840 e a reforma do Código Criminal, em dezembro de 1841, estavam, finalmente, nos últimos anos da década de quarenta, começando a dar fruto (...) (Bethell, 1976: 323).

A perspectiva de Parron, Yussef e Estefanes (2014) sobre o quadro institucional do Estado imperial no Segundo Reinado converge com a interpretação de Bethell no que se refere às reformas promovidas pelos conservadores a partir da Lei de Interpretação do Ato Adicional e seu impacto sobre a construção institucional do Estado. Contudo, os autores enfatizam em especial a reforma do Código Criminal promovida em 1841, promovida um ano após a elaboração e edição da Lei de Interpretação do Ato Adicional. Segundo os autores, entre os principais impactos da reforma do Código, implementada pela lei de 3 de dezembro de 1841, foi aquele sentido sobre as engrenagens eleitorais da política imperial. Em outras palavras, ao submeter os principais cargos do Judiciário à discricionariedade do Poder Executivo, nomeadamente, aos ministros da Justiça e do Império, que puderam a partir de sua vigência demitir promotores e juízes togados (juízes municipais e de órfãos), a reforma dotou o governo de uma crucial moeda de troca com as elites locais.⁴³ Dessa forma, “(...) na ausência de uma justiça eleitoral autônoma, instituída apenas na década de 1930, o desenho do Judiciário modelava a dinâmica político-partidária do país. Isto é, se os conservadores tinham prometido uniformizar o Judiciário e assim o fizeram, os efeitos de sua ação extrapolaram em muito essa esfera específica do Estado. Dotando o governo central de centenas de cargos que podiam ser oferecidos às localidades como moeda de troca por apoio eleitoral – dentre os quais se destacavam os postos de delegado e subdelegado, que controlavam os recursos estratégicos da vida local –, a lei de 3 de dezembro de 1841 permitiu ao Executivo que atingisse influência inédita sobre o resultado dos pleitos para a Câmara dos Deputados” (2014: 151).

Conforme destacado em seção anterior, o novo desenho institucional promovido a partir de então levou à “imobilidade” partidária ou eleitoral, na medida em que as eleições passaram

⁴³ A partir da vigência da reforma do Código Criminal, todos os juízes passaram a ser nomeados pelo ministro da Justiça que teria igual liberdade para demiti-los. Ademais, as funções do juiz de paz, conforme ressaltado anteriormente foram transferidas para delegados. A polícia também passava ao controle do Executivo, responsável pela nomeação dos chefes de polícia de cada província.

a ser vencidas pelo partido no governo, detentor dos cargos em troca dos quais obtinha-se apoio eleitoral no nível local. Essa situação levou à distorção de outra função do poder Executivo, qual seja, do exercício do Poder Moderador pelo Imperador. Restaurado com a maioria de Dom Pedro II, o Poder Moderador havia sido concebido como um quarto poder neutro, cuja intervenção tinha como função a manutenção do equilíbrio entre os demais poderes e da resolução dos conflitos eventualmente suscitados entre estes. No exercício deste quarto poder, cabia ao Imperador demitir o gabinete de ministros nos casos de desentendimentos entre estes e o parlamento e dissolver a Câmara dos Deputados em casos excepcionais em que a salvação do Estado estivesse em jogo.

Entretanto, a partir do momento em que as eleições são transferidas para o governo pela posse dos cargos, ou seja, do poder de trocar favores pelo apoio eleitoral nas províncias, os conflitos entre a Câmara dos Deputados e os ministros passaram a requerer a intervenção constante do Poder Moderador no sentido de manter o alinhamento entre executivo e legislativo toda vez que este fosse ameaçado. Em outras palavras, a dissolução da Câmara dos Deputados tornou-se recurso recorrente do Poder Moderador, sempre atuando como forma de garantir o entendimento entre o gabinete e a Câmara dos Deputados.

Embora fadado ao fracasso em função da vulnerabilidade a que expunha a Coroa na medida em que esta também passava a fazer parte do jogo eleitoral, esse sistema eleitoral deturpado, ainda segundo os autores referidos, seria fortalecido na década de quarenta em função da interpenetração entre as esferas pública e privada. Ou seja, ao fortalecimento desse quadro institucional corresponderia o apoio dos proprietários do Vale do Paraíba, cujo capital político crescia em função da defesa do tráfico e da expansão da lavoura cafeeira. Ao longo da década o Brasil transformou-se no maior produtor mundial de café e a demanda por mão-de-obra crescia na mesma medida. Em função de uma atuação coesa nas duas esferas, tanto pública como privada, liderada por Bernardo Pereira de Vasconcelos, secundado por outros conservadores, como Hermeto Carneiro Leão, o discurso antiescravista ganhou força na mesma medida em que a robustez do Estado era incrementada (Carvalho, 2012; Parron, Youssef e Estefanes, 2014).⁴⁴

Segundo Carvalho, esse período coincide com o que o autor chama de “acúmulo primitivo de poder” dos conservadores que, uma vez concluído, levaria à independência dos conservadores com relação aos proprietários e senhores de terras. Assim, a ótica do autor difere das demais na medida em que identifica a existência, a partir de determinado momento, de uma

⁴⁴ De acordo com os autores, esse processo chega ao ápice na década de 1880, quando as elites econômicas, ou seja, os proprietários de terras e senhores de escravos responsabilizam também a Coroa pelo fim da escravidão.

“elite política imperial” independente que poderia, uma vez completo seu processo de constituição, prescindir do apoio da elite econômica.

Desse modo, dependendo da ótica adotada, pode-se chegar a explicações ou conclusões distintas sobre a lei de extinção do tráfico de 1850. Em primeiro lugar, é possível concluir que, uma vez no poder, no momento em que os conflitos com a Grã-Bretanha atingem seu ápice e mobilizam a opinião pública brasileira, os saquaremas convencem-se da necessidade inadiável de extinguir o tráfico.

Nesse sentido, pode-se recorrer à proposição de Mattos (2004) segundo a qual, no momento em que a Coroa encontra-se em processo de Restauração, iniciado com a maioria de Dom Pedro II, e em que tem que, ao mesmo tempo, promover a expansão da região de cafeicultura, tem sua soberania limitada pela interdição inglesa. Sendo assim, a política imperial (...) está fundamentalmente referida à crise do escravismo colonial (...). Nesse quadro, administrar os interesses dominantes converte-se, em larga medida, em *ordenar as grandes famílias*, mesmo que em certos momentos isto signifique pôr-se contra alguns dos privilégios e monopólios que as distinguiam (Mattos, 2004:101).

Mais uma vez é a centralização administrativa a condição sem a qual tanto a restauração da Coroa depois do conturbado período regencial como a reordenação das famílias e a solução dos monopólios da mão-de-obra e da terra não seriam concluídos. As políticas implementadas a partir dessa centralização não seriam viáveis sem um governo forte e centralizado.

3.4.7. A lei de terras

Entre essas políticas que, por sua vez, permitiram o reordenamento referido está a lei de terras. Não por acaso, sua implementação ocorre quatorze dias após a sanção pelo Imperador da Lei Eusébio de Queirós. Por meio da lei de terras, a Coroa promoveu, ainda de acordo com Mattos, a transferência “(...) da importância do monopólio da mão-de-obra para o monopólio da terra (...)” (2004:103). Com isso, mantinha a relevância das grandes famílias, na medida em que a lei de terras, ao contrário do que ocorreu nos EUA com a implementação de uma política de distribuição de terras, limitava o acesso à terra.⁴⁵ De fato, pode-se dizer que a lei de terras é uma das etapas relevantes de um longo processo em que a terra assume um novo significado, consoante as próprias mudanças observadas no capitalismo em expansão no século XIX e no mundo do trabalho. Trata-se, conforme coloca Viotti da Costa (1977), de um longo processo

⁴⁵ O Ato de Propriedade Rural (Homestead Act) de 1862, responsável pela regulamentação da propriedade da terra nos EUA, estabeleceu a doação de terras a todos aqueles que desejassem instalar-se nelas e as cultivar (Viotti da Costa, 1977).

em que terra deixa de ser símbolo de *status* social para transformar-se em símbolo de poder econômico.

Proposta à Câmara dos Deputados não por acaso por Bernardo Pereira de Vasconcelos em, 1843, a lei de terras vedava a aquisição de terras públicas senão por meio de compra, extinguindo, assim, o sistema de doações instituído pela Coroa portuguesa.⁴⁶ Entre a independência e 1850, quando a lei de terras foi sancionada, a aquisição de terras ocorria pela ocupação, o que favoreceu posseiros que então passaram a ocupar enormes quantidades de terras, e criou um sistema de propriedades caótico. A expansão da lavoura cafeeira contribuiu para esse estado caótico na medida em que estimulou a ocupação de terras por fazendeiros de café. Principalmente a partir da década de 1830, ameaçados pela pressão inglesa e a interdição desta no monopólio sobre a mão-de-obra escrava, esses fazendeiros conscientizaram-se da necessidade de regulamentar suas propriedades e, assim, impedir que trabalhadores livres tivessem acesso a terras.

Dessa forma, pode-se dizer que a lei de terras vem complementar a lei de extinção do tráfico, tendo em vista que as duas buscar regular os monopólios da mão-de-obra e da propriedade rural. O projeto de lei de terra, com efeito assume a função de criar obstáculos à posse da terra por imigrantes e pelo trabalhador livre, inspirado na ideia de que o acesso facilitado a terras era incompatível com o trabalho livre bem como na ideia de que o imigrante europeu tinha vontade de ser dono da sua terra, conforme falas parlamentares proferidas em meio a discussões sobre a política de imigração e o trabalho livre.

Entre as providências estabelecidas pela lei, estava a proibição da aquisição de terras por imigrantes antes de três anos após a sua chegada ao Brasil. As terras que não fossem devidamente aproveitadas, ocupada ou cultivadas quando do início da vigência da lei seriam devolvidas ao Estado. Os recursos obtidos com a venda das terras pelo Estado seriam utilizados para a política de imigração, ou seja, para a imigração de europeus. Ainda segundo Viotti da Costa, motivações econômicas e sociais levaram os conservadores a apoiar a lei de terras, ao passo que os liberais fizeram oposição a ela, em um claro antagonismo entre os setores mais arcaicos e os mais progressistas da sociedade à época.

Para Parron (2011), a lei de terras foi uma medida diplomática que tinha como objetivo fazer frente à ofensiva britânica contra o contrabando. Era ao mesmo tempo uma tentativa de emular a política de colonização utilizada por Palmerston de estímulo à emigração de africanos

⁴⁶ O projeto foi inspirado nas ideias do político britânico Edward Gibbon Wakefield, figura relevantes em projetos de colonização britânica, nomeadamente na Austrália que visavam, entre outros aspectos, à arrecadação de fundos para a imigração (Parron, 2011).

livres para as colônias britânicas das Antilhas. A nova política buscava responder às necessidades geradas pelo abolicionismo nas colônias britânicas que teve entre seus desdobramentos a migração de mão-de-obra livre e barata entre essas, notadamente entre a Ásia e as Antilhas. Dessa forma, a lei de terra era uma resposta a um novo contexto atlântico que atendia aos receios e interesses de uma classe em particular. Contudo, tanto aqui como nas demais colônias, visava a garantir o suprimento de mão-de-obra barata e precária.

Para Carvalho, a proposição da lei de terras sete anos antes foi um dos sinais de que o governo brasileiro já estava convencido de que o fim do tráfico era inevitável, restando apenas saber até quando seria possível adiá-lo. A pressão inglesa, cuja manutenção também era uma das certezas do governo, colocava em risco a soberania nacional e afetava a economia do país. Contudo, ciente da relevância e da necessidade da mão-de-obra escrava, o governo tinha consciência de que a extinção do tráfico representava uma ameaça no médio prazo se não fosse complementada por uma política de terras e, como consequência, de imigração.

Ao contrário das demais leis abolicionistas que seguiram à lei Eusébio de Queirós, esta foi uma lei imposta “(...) pela força da decisão tomada, enfrentando forte oposição dos traficantes e contando com o apoio de um pequeno grupo de abolicionistas pouco influentes” (Carvalho, 2012:314). A elite política, econômica e mesmo a opinião pública ainda não haviam sido convencidas pelos argumentos levantados em torno das desvantagens da escravidão, fossem essas sociais ou econômicas. Assim, os argumentos em prol da lei calcavam-se nas questões relativas à soberania e a honra nacionais.

Contudo, a lei significou uma troca da repressão efetiva ao tráfico pela anistia aos senhores de escravos e pela proteção à escravidão, incluindo daqueles que foram escravizados ilegalmente. Com isso, a partir de então, a lei Feijó transformou-se em instrumento da luta abolicionista, servindo como argumento daqueles que buscaram sua liberdade na Justiça e como “(...) recurso jurídico para coibir o trânsito de pessoas escravizadas pelas fronteiras sul-americanas, especialmente naquelas com os países onde a escravidão já fora abolida” (Mamigonian e Grinberg, 2018:285). A lei tornou-se recurso igualmente para os casos de burla à lei, quando africanos eram trazidos como libertos mas que, uma vez no Brasil, eram escravizados. E, apesar da resistência do governo, também nos casos daqueles trazidos ilegalmente a partir de 1831, sob o argumento de que a Lei Feijó não havia sido revogada e que, portanto, ainda vigia. “Esse tipo de alternativa radical do abolicionismo se contrapunha à estratégia gradualista que se desenhava nos debates do Conselho de Estado e depois no Parlamento, e que tomou forma na Lei do Ventre Livre de 28 de setembro de 1871 (Mamigonian e Grinberg, 2018:290).

Na página seguinte, para fins analíticos e relativos ao método adotado pela pesquisa, as leis dissecadas ao longo do capítulo são esquematizadas em uma tabela. Nesta, são organizadas de acordo com a data em que foram sancionadas, seu conteúdo e resultado produzido. Este é inferido de acordo com a bibliografia aqui analisada e revista, conforme consta das sessões deste capítulo. A inserção das leis na cronologia da política doméstica do Império do Brasil e a aplicação da análise de acordo com o método adotado pela pesquisa será feita no capítulo seguinte. Seu texto integral consta dos anexos.

TABELA 8 - LEIS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E DE EXTINÇÃO DO TRÁFICO DE ESCRAVOS (1831-1850)				
DATA	LEI	PROVIDÊNCIA	GABINETE	RESULTADO
14/06/1831	Lei de Regência	Estabelece a regência trina permanente, eleita e nomeada pela Assembleia Geral. Embora exerça o poder executivo em nome do Imperador menor, ficam vetados à Regência o poder de dissolver a Câmara dos Deputados, conceder títulos, honras, ordens militares e distinções. A Regência fica proibida de nomear ministros, ratificar tratados e convenções internacionais bem como declarar guerra sem a prévia aprovação do parlamento.	Avanço Liberal Regência trina provisória formada pelo Senador Vergueiro; pelo brigadeiro Francisco de Lima e Silva e pelo Visconde de Caravelas. Período do chamado avanço liberal, logo após a abdicação de Dom Pedro I em 7 de abril de 1831. Assumem os liberais moderados que se opunham ao autoritarismo de Dom Pedro I. A primeira composição da Regência trina representou uma tentativa de equilibrar as diferentes tendências políticas que se uniram contra o antigo Imperador (exaltados e moderados).	Representou o enfraquecimento do poder executivo e o consequente fortalecimento do Poder Legislativo, a quem conferiu poderes de fiscalização e controle de atos do Executivo. Há, portanto, uma quebra do insulamento decisório do Poder Executivo. Ainda assim, instituiu-se a partir de então um modelo cujo limites ao liberalismo eram dados pela sociedade escravocrata e pelas revoltas que eclodiram durante o período regencial e que ao final representou a vitória dos moderados e conservadores. Alguns historiadores defendem que a regência inaugura uma experiência republicana no Império.
07/11/1831	Lei Feijó	Declara livres todos os escravos trazidos ao Império do Brasil a partir da sua vigência. Institua pena de prisão aos importadores de escravos, entre os quais incluía os compradores e, além da tribulação do navio negreiro, “Todos os interessados na negociação, e todos os que cientemente forneceram fundos, ou por qualquer motivo deram ajuda, a favor, auxiliando o desembarque, ou consentindo-o nas suas terras” (art. 3º). Os importadores ou a importação ilegal de escravos poderia ser delatada a qualquer momento por qualquer pessoa que tomasse conhecimento da atividade negreira. Institua a reexportação dos escravizados ilegalmente, sendo as despesas desta suportadas pelos importadores. Os responsáveis pela apreensão de navios negreiros receberiam o produto das multas aplicadas aos importadores e os delatores receberiam uma recompensa de trinta mil réis por pessoa apreendida.	Avanço Liberal Avanço liberal, durante a regência trina permanente e de autoria do marquês de Barbacena.	Embora tenha sido consolidada a visão de parte da historiografia de que era uma “lei para inglês ver”, a lei Feijó tem passado por revisão recente, segundo a qual ela demonstrava a disposição do governo liberal de reforçar a repressão ao tráfico de escravos. De acordo com Mamigonian (2017), a lei facilitou a repressão ao tráfico e envolveu autoridades de diferentes esferas na sua execução. Concretizava a preocupação dos liberais em afirmar a soberania brasileira, tendo em vista a visão corrente de que o tratado antitráfico celebrado com a Grã-Bretanha consolidou a submissão do país àquela que era a maior potência à época. Para Parron, Youssef e Estefanes (2014) era uma lei ainda mais draconiana que o próprio tratado com a Grã-Bretanha, na medida em que identificava e estabelecia punições concretas para os traficantes ou importadores. Por outro lado, aglutinou uma frente escravista liderada por Vasconcelos e que conferiu capital político aos conservadores.
29/11/1832	Lei do Código de Processo Criminal	Promulga a lei de processo criminal de primeira instância, organizando o aparato judiciário do Império. Extingue os juízes de fora e as ouvidorias e institui os juízes de paz, com mandatos eletivos de um ano. Estes detinham atribuições como realizar exames de corpo de delito, conceder fianças, prender e apresentar denúncia contra supostos criminosos. Estabelecia ainda o habeas corpus e os tribunais do júri.	Gabinete Liberal Avanço liberal e durante a Regência trina permanente eleita em julho de 1831 e que perdurou até as eleições de 1835, quando da eleição do padre Antônio Diogo Feijó. Assim como a Regência provisória buscou equilíbrio entre moderados e exaltados, mantendo Lima e Silva.	Considerada uma primeira medida no sentido de estruturar o Estado, organizando o Poder Judiciário, descentralizado na figura dos juízes de paz, com amplas atribuições a nível local, ligadas à manutenção da ordem pública. Em função destas atribuições e poderes, os juízes de paz tornaram-se figuras importantes também na condução das eleições. Buscava modernizar o Brasil em matéria de Direito Penal.
12/08/1834	Ato Adicional	Faz adições e modificações à Constituição de 1824. Cria as Câmaras Distritais e as Assembleias Legislativas Provinciais em substituição aos Conselhos Gerais. A estas caberia legislar sobre criação, supressão e nomeação para empregos públicos e estabelecer seus ordenados. Também teriam competência para legislar sobre a fixação de despesas e criação de impostos, desde que não prejudicassem as imposições gerais do Estado. Estabelecia a regência una, eleita para mandato de quatro anos. Suprimiu o Conselho de Estado.	Gabinete Liberal Regência trina permanente formada pelo brigadeiro Lima e Silva e pelos deputados federais João Bráulio Muniz e João da Costa Carvalho.	Única reforma constitucional do Império, divide opiniões com relação a seu efeito descentralizador. Alguns historiadores defendem que seus efeitos foram moderados, pois manteve o controle das finanças pela corte, instituindo um federalismo limitado em termos fiscais. Manteve a vitalidade do Senado como concessão aos conservadores.

DATA	LEI	PROVIDÊNCIAS	GABINETE	RESULTADO
12/05/1840	Lei n 105 (Lei de Interpretação do Ato Adicional)	Interpreta artigos da reforma constitucional. Veda às Assembleias Provinciais a possibilidade de legislar sobre a natureza ou alterar as atribuições dos empregos municipais e provinciais.	Gabinete Conservador (regresso) Aprovada durante a regência de Araújo Lima, que assumiu o cargo após renúncia do seu antecessor Diogo Feijó.	Nesse caso pode-se falar em consenso da historiografia no sentido de defender o esvaziamento das funções e poderes provinciais, sobretudo no que diz respeito à nomeação dos funcionários públicos, entre eles magistrados togados.
03/12/1841	Lei de reforma do Código de Processo Criminal	Cria as figuras do chefe de polícia, delegado e subdelegado, nomeados pelo Imperador ou pelo presidente de polícia e que passam a exercer as funções que antes competiam aos juizes de paz. Juizes municipais, juizes de Direito e promotores passam a ser nomeados pelo Imperador.	Gabinete Conservador Aprovado após o golpe da maioria promovido pelos liberais, quando Dom Pedro II assume o trono.	Promoveu a centralização e uniformização do Poder Judiciário, que passou ao controle do governo central. Segundo Parron, Youssef e Estefanes (2014), considerando que não havia ainda no Brasil uma justiça eleitoral, a reforma promovida no Judiciário teve também impacto sobre o processo eleitoral, submetido ao Judiciário e, como consequência, ao poder central, que poderia exercer sua influência por meio da troca de favores com a concessão de cargos públicos.
04/09/1850	Lei no. 581 ou Eusébio de Queiroz	Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos. Estabelece a presunção legal acerca dos navios que, embora vazios, contenham indícios de tráfico. Exclui os compradores do rol de importadores estabelecido pela lei Feijó. A importação de escravos passa a ser considerada pirataria. Prevê a exportação dos escravos importados a partir da sua vigência. Os importadores serão julgados pela Marinha em primeira instância e pelo Conselho de Estado em segunda instância. Donos, capitães e pilotos de embarcações continuam a ser julgados pela Justiça comum.	Gabinete Conservador Formado pela trindade saquarema, formada por Eusébio de Queiroz (ministro da Justiça), Paulino de Souza (ministro das Relações Exteriores) e Rodrigues Torres (ministro da Fazenda).	Encerrou definitivamente o tráfico transatlântico de escravos. Contudo, retrocedeu com relação à Lei Feijó por desconsiderar os compradores (ou seja, os senhores de escravos) como importadores. Não faz referência à lei Feijó, no sentido de permitir a proposição de ações por parte dos africanos escravizados durante a sua vigência.
19/09/1850	Lei número 601 ou Lei de Terras	Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Proíbe a aquisição de terras por outros meios que não a compra. Estabelece prazos e condições para a revalidação ou legalização das terras obtidas por sesmarias ou posse mansa e pacífica. O governo fica autorizado a vender terras devolutas desocupadas e seu produto deverá ser aplicado à medição de terras devolutas e importação de colonos livres. Em seu artigo 17 estabelece que “Os estrangeiros que comprarem terras, e nelas se estabelecerem, ou vierem a sua custa exercer qualquer indústria no país, serão naturalizados querendo, depois de dois anos de residência pela forma por que o foram os da colônia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do município”.	Gabinete Conservador (trindade saquarema)	Buscou atender à necessidade de mão-de-obra de acordo com os desdobramentos da lei Eusébio de Queiroz. É consenso na historiografia que buscava limitar o acesso à terra, mantendo a dependência da mão-de-obra, ainda que livre, com relação aos grandes proprietários. Dessa forma, criava obstáculos à posse da terra seja pelos escravos libertos ou por colonos europeus que, segundo o discurso de parlamentares conservadores, haviam sido educados para serem proprietários de terras.

3.5.Conclusão

Este capítulo teve como objetivo demonstrar como o processo iniciado com a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro teve como resultado a conformação de uma elite política homogênea. Apesar da divergência entre seus integrantes, esta elite optou pela monarquia parlamentarista como regime após a emancipação política, sem que os confrontos ocorridos durante a Regência em torno da maior ou menor centralização do Estado constituíssem uma ameaça ao regime político.

Trata-se, portanto, de uma elite caracterizada pela adoção do liberalismo de cunho conservador, pautado no consenso com relação às vantagens do regime para a manutenção da integridade territorial e a defesa de seus interesses, incluído o tráfico de escravos. Nesse sentido, no caso brasileiro é possível observar a predominância de um agente político do tipo subversivo, o que explica a sucessão de normas por meio das quais as mudanças institucionais pelas quais liberais e conservadores disputavam o poder eram implementadas.

Após a reversão da descentralização promovida pelos liberais durante a regência, aglutinados na reação à Lei Feijó de 1836, os conservadores aprovaram, durante o gabinete liderado pelo núcleo histórico do partido, a Lei Eusébio de Queirós. Mais uma camada normativa destinada a extinguir de forma definitiva o tráfico de escravos como resposta ao acirramento da pressão inglesa, a lei é aprovada pouco antes da Lei de terras, complemento à nova política de mão-de-obra implementada pelos chamados saquaremas.

IV

O Brasil, a Grã-Bretanha e o fim do tráfico negroiro

4.1. Introdução

Este capítulo identifica os fatores que fizeram da pressão inglesa uma condição necessária para o fim do tráfico de escravos no Brasil. Desse modo, a natureza das relações entre o país e a Grã-Bretanha é explicada por meio da sucessão de eventos e, nomeadamente, acordos internacionais celebrados em um contexto internacional marcado pela ascensão britânica e a consolidação de uma ordem internacional liberal com repercussão em ambos os lados do Atlântico.

Ao passo em que as relações bilaterais entre Brasil e Grã-Bretanha do século XIX são frutíferas em subsídios para a análise das contradições entre os interesses materiais e ideológicos dos Estados em condições assimétricas de poder – objeto de estudo por excelência da teoria das relações internacionais – pode-se dizer que o cenário internacional do período contribuiu para a intensificação dos paradoxos inerentes à interação entre os dois países. Marcado pelos desdobramentos das duas revoluções que lançariam novos parâmetros políticos e econômicos para as relações não apenas entre os Estados como entre estes e seus cidadãos, trata-se de um período em que novos modos de produção e de organização política estabeleceram os critérios de inclusão e exclusão da ordem internacional e doméstica que se inaugurava.

Ao mesmo tempo, a integração entre diferentes mercados e a construção do mundo liberal liderado pela Grã-Bretanha atingiria várias regiões do mundo, tornando ainda mais agudas as contradições entre o protecionismo e o livre mercado, a monarquia e a representatividade, a liberdade e sua ausência. Sendo assim, “(...) *in the Wake of these changes, both metropole and colonies entered into a process of profound imperial renegotiation that inextricably linked abolitionism, class, conflict, lobbying, and imperial geopolitics – that is, structural constraints, pressure of social groups, and state action* (...) (Parron, 2018: 5). Sob este aspecto, trata-se de um contexto de transição em que os novos termos das relações entre Estado e sociedade, entre os governos e seus cidadãos e entre colonos e colonizados eram estabelecidos. Além disso, foi a partir desse contexto que o abolicionismo britânico e a ação militar desencadeada por este no Atlântico abriram o caminho para a transição da era colonial para a o imperialismo europeu na África (Ferreira, 2018).

A relação com a Grã-Bretanha adquire ainda maior relevo na medida em que, após a independência brasileira, aquele país substituiu Portugal na sua função como a face externa do que Mattos chama de “moeda colonial”. De fato, Portugal é finalmente removido da sua função de intermediador entre os então colonos e o resto do mundo, função da qual vinha sendo alijado desde a abertura dos portos brasileiros às nações amigas em janeiro de 1808. Nesse sentido, a independência brasileira operou a restauração da moeda colonial, significando na prática a renovação de um pacto em que a Grã-Bretanha substituíra os reinos portugueses em uma relação de assimetria, eivada de complementaridade e contradição. “Relações complementares entre as duas faces da moeda, assim, possibilitando que se efetive e reproduza a articulação econômica que gera a divisão internacional do trabalho; mas, relação contraditória também, que erige a Coroa que se opõe à extinção do tráfico negreiro intercontinental e da própria escravidão, contrariando assim os interesses prevaletentes na primeira face da moeda” (Mattos, 2004:112).⁴⁷

A liderança inglesa contribuía para o paradoxo inerente a esta relação assimétrica na medida em que estimulava a produção agrícola – sobretudo a partir da abertura do seu mercado para esta - e, ao mesmo tempo, buscava impedir a obtenção da mão-de-obra da qual esta produção dependia. A obstrução imposta pela Grã-Bretanha à presença brasileira na África remonta ao processo de mediação do reconhecimento da independência, quando surge a oportunidade de renegociação dos termos comerciais e políticos antes estabelecidos com Portugal por meio dos tratados de 1810, 1815 e 1817.

Conforme sublinhado anteriormente, o Atlântico adquire relevância inédita neste momento, transformando-se na ponte entre a Europa e as Américas e palco das interações entre os dois continentes. Nesse momento, o tráfico de escravos entre a costa africana e o Brasil torna-se o mais volumoso tráfico humano do mundo, constituindo a maior diáspora de todos os tempos e promovendo a construção de uma vasta rede de interações culturais, econômicas e sociais. Entre 1801 e 1875, 2.143.678⁴⁸ africanos desembarcaram em portos brasileiros, dos quais o Rio de Janeiro tornou-se o mais movimentado e importante durante o século XIX, para

⁴⁷ A relevância da Coroa reside no seu papel de intermediador entre os interesses econômicos brasileiros e a ingleses, nomeadamente como garante na obtenção de empréstimos, financiamentos, insumos e demais subsídios necessários para o desenvolvimento de suas atividades, caso, por exemplo, do implemento de uma malha ferroviária a partir da década de 1850 e no sistema de concessões do governo com este fim e das tentativas de desenvolvimento capitalista a partir de então (ver Mattos, 2004).

⁴⁸ Estimativa obtida em <http://www.slavevoyages.org/assessment/estimates> em 5/6/2018. De acordo com Alencastro (2018), esses números não incluem as rotas indiretas do tráfico.

o que contribuiu a transferência da corte portuguesa de Lisboa para a capital fluminense em 1808.

Segundo Ferreira (2018), o tráfico luso-brasileiro ganha importância e é distinto do tráfico praticado pelos demais países europeus por ser controlado e coordenado a partir da colônia e não da metrópole. Além disso, dependia de uma rede e de uma logística embrenhada no interior da África portuguesa. Essa particularidade, além do regime de ventos, das correntes marítimas e da distância reduzida entre a costa africana e a brasileira, contribuem para explicar a relevância e os números do tráfico de escravos para o Brasil. “Em outras palavras, a interação direta entre duas colônias portuguesas – com o envio de mercadorias produzidas no Brasil e em Angola – estimulou a economia do tráfico atlântico e o impacto sobre as sociedades africanas” (Ferreira, 2018:56).

A maior parte dos africanos desembarcados no Brasil era provenientes da África Central, compreendida entre o Gabão e o sul de Angola. Nesta região, ao contrário do que ocorria na Costa do Ouro ou na Costa dos Escravos, a presença europeia estendeu-se do litoral para o interior, prescindindo, portanto, das dinastias africanas para o fornecimento de escravos (Slenes, 2018). O transporte destes para o Brasil ganhou proporções inéditas a partir da descoberta de ouro em Minas Gerais na segunda metade do século XVII, quando a costa brasileira passou a ser o principal destino da mão-de-obra escrava.

No fim do século, o movimento abolicionista surge na Grã-Bretanha com a fundação da primeira sociedade abolicionista de que se tem conhecimento, em 1787. A primeira campanha pública contra o tráfico de escravos no país surgiu naquele mesmo ano e contou com a adesão de membros da Igreja Anglicana, acadêmicos e membros do parlamento (Blackburn, 2016; Drescher, 2015). Durante as guerras napoleônicas e apesar do isolamento com relação ao resto da Europa, foi possível ao parlamento britânico aprovar a proibição do tráfico no Atlântico em 1807, dando o primeiro passo da luta abolicionista no país (Blackburn, 2016). A crença entre os abolicionistas britânicos era a de que, uma vez interrompido o fornecimento de escravos para o Novo Mundo, o fim da escravidão era uma questão de tempo, o que levou aos esforços pela extinção do tráfico em primeiro lugar.

As motivações da Grã-Bretanha em sua empreitada antiescravista é objeto de inúmeros estudos historiográficos tanto no Brasil quanto fora dele.⁴⁹ Estes levantam diversas hipóteses

⁴⁹ Para maiores detalhes sobre esse debate historiográfico ver Parron (2018). Entre os autores inseridos nesse debate estão Eric Williams, David Eltis e Seymour Drescher.

para o início da cruzada inglesa a partir da aprovação do *Abolition Act*, em 1807, que vão desde as motivações puramente humanistas até os incentivos econômicos trazidos pela Revolução Industrial (necessidade de mercado consumidor para suas manufaturas, de fornecedores de matérias-primas ou de remover a competição do açúcar brasileiro ao das Antilhas inglesas) bem como a pressão da opinião pública inglesa contra a escravidão, incentivada pelos abolicionistas (Marquese e Salles, 2016; Tomish, 2016).

Tendo em vista que a discussão sobre as origens e motivações do abolicionismo inglês⁵⁰ não constituem o objeto desta pesquisa, apesar de se relacionar com ele, cabe apenas ressaltar que, a fim de compreender o processo histórico que levou ao fim do tráfico negreiro no Brasil, deve-se atentar para o desdobramento da ação antitráfico inglesa em duas fases distintas. Em um primeiro momento, ela traduz-se, tanto no que diz respeito ao Brasil como a Portugal, em pressão diplomática, por meio da qual são celebrados os primeiros tratados antitráfico. Em um segundo momento, essa atuação diplomática transforma-se em agressão militar, empreendida sobretudo pela marinha inglesa e recrudescida a partir da edição do chamado Bill Aberdeen, em 1845. Iniciada em 1839, essa nova fase é acompanhada pela mudança implementada na diplomacia econômica britânica por meio do fim do protecionismo ao açúcar das Antilhas inglesas e de reformas tarifárias (Parron, 2011). Na próxima seção, as fases de negociação entre o Brasil e a Grã-Bretanha e a escalada da ação britânica contra o tráfico no Atlântico é esmiuçada. Também serão detalhados os tratados de 1826 celebrados pelos dois países no contexto da independência brasileira.

4.2. Os acordos entre Brasil e Grã-Bretanha

Como consequência das longevas relações entre a Portugal e Grã-Bretanha⁵¹, o Brasil nasceu como Estado independente sob forte influência inglesa e sob a campanha do país pela extinção do tráfico negreiro. Antes disso, a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro durante as guerras napoleônicas e a abertura dos portos brasileiros às nações amigas - primeira medida tomada por Dom João VI ao pisar em solo brasileiro, nomeadamente, em São Salvador da Bahia, em 1808 - abriu o caminho para a hegemonia britânica no comércio realizado entre o Brasil e a Europa.

⁵⁰ Para este tema ver Leslie Bethell (1976); David Eltis (1987); Seymour Drescher (2009) e Tâmis Parron (2018), entre outros.

⁵¹ A aliança entre Portugal e a Grã-Bretanha é uma das mais antigas do sistema internacional e remonta ao Tratado de Windsor de 1386 (Tavares de Almeida, 2013).

De fato, a partir de então, o livre comércio e o fim do pacto colonial tiveram como principal beneficiária a Grã-Bretanha, cujos produtos manufaturados e casas comerciais estabeleceram-se de forma predominante no país, principalmente na corte do Rio de Janeiro. Em fevereiro de 1810, Portugal e Grã-Bretanha celebraram um tratado de navegação e comércio que estabeleceu o teto de 15% para as tarifas aduaneiras a serem aplicadas aos produtos britânicos no Brasil bem como os chamados juízes conservadores, magistrados especiais nomeados pelos cidadãos britânicos para julgar litígios que lhe dissessem respeito.

Além do tratado comercial, os dois países assinaram o tratado de aliança e amizade, cujo artigo décimo declarava a resolução do então príncipe regente de Portugal de “(...) cooperar com Sua Majestade Britânica na causa da humanidade e justiça, adotando os mais eficazes meios para conseguir em toda a extensão dos seus domínios uma gradual abolição do comércio de escravos”. Em termos práticos, o tratado estabelecia que o tráfico ficaria a partir de então restrito às possessões portuguesas, constituindo, portanto, nas palavras de Bethell, “menos do que uma vitória” para a campanha abolicionista (1976:22).

Em 1815, contudo, por ocasião do Congresso de Viena, um novo tratado celebrado entre Portugal e Grã-Bretanha restringiu ainda mais os limites da atividade negreira, que passou a ser ilegal ao norte do Equador. A este tratado foi adicionada uma convenção, assinada em julho de 1817, que dava à Grã-Bretanha bem como a qualquer outro Estado o direito de vistoriar e deter navios mercantes suspeitos de carregar escravos fora dos limites costeiros permitidos pelos referidos tratados. Com isso, a Grã-Bretanha demovia um dos maiores obstáculos impostos à sua força naval no combate ao tráfico no Atlântico, tendo em vista que até então, a marinha britânica não podia, em tempos de paz, fazer qualquer vistoria de navios suspeitos, o que podava o poder de polícia assumido pelo país no Atlântico.

A independência brasileira inaugurou uma fase de renegociação com a Grã-Bretanha dos termos estabelecidos pelos tratados celebrados entre esta e a então metrópole, gerando expectativas entre ambas as partes com relação aos novos termos tanto das suas relações comerciais como das restrições a serem impostas ao tráfico negreiro para o país. Essa nova fase, contudo, ocorria em circunstâncias especialmente desfavoráveis para o Brasil, que se via diante de duas frentes de negociação: a inglesa, imprescindível para a garantia do reconhecimento da independência por Portugal e pelas demais cortes europeias; e a Portuguesa, cujas demandas impunham constrangimentos econômicos e políticos no plano doméstico e afetavam a imagem de Dom Pedro I perante a opinião pública brasileira.

Ao lado das preocupações dinásticas de Dom Pedro I⁵² com relação ao trono português, a dependência política e econômica da Grã-Bretanha condicionaram a assinatura de dois novos tratados com a Grã-Bretanha em troca da mediação do reconhecimento da independência brasileira por Portugal⁵³ (Mattos, 2004:100). Ainda que proclamado imperador do Brasil, Dom Pedro pretendia manter e garantir a transferência de seu direito ao trono português para sua filha, Maria da Glória, objeto de nota oficial enviada pelo então embaixador português em Londres, Marquês de Palmela, a George Canning, titular do Foreign Office.⁵⁴

Dessa forma, a mediação britânica garantiu a celebração do tratado de 1825 entre Dom Pedro I e seu pai, Dom João VI, por meio do qual Portugal reconhecia a independência brasileira. Em troca, Dom Pedro I se comprometeu com a manutenção da integridade territorial do Império Português, o que na prática significava não anexar ou aceitar propostas de união com Angola ou qualquer outra colônia portuguesa, um dos grandes receios tanto portugueses como ingleses. Assim, a diplomacia britânica conseguia por “freio à crescente presença brasileira no continente negro, desde 1816, e frustrava-se o plano de tornar Angola independente, incorporando-a ao Império do Brasil” (Mattos, 2004:100).⁵⁵

Um ano depois, o Brasil assinava com a Grã-Bretanha um tratado de amizade, navegação e comércio e uma convenção para abolição do tráfico de escravos. O primeiro garantia aos produtos ingleses a manutenção das tarifas privilegiadas estabelecidas pelo tratado de 1810 assinado com Portugal, mantendo o teto de 15% sobre os produtos britânicos. A convenção para a abolição do tráfico, por sua vez, estabelecia o compromisso brasileiro de extinguir o comércio de escravos três anos após sua ratificação, o que ocorreria em novembro de 1830. Além disso, a marinha inglesa ganhava autorização para exercer o direito de busca nos navios mercantes brasileiros “(...) suspeitos de transportar escravos, ao norte ou ao sul do Equador. Qualquer navio detido seria enviado a julgamento nos tribunais de comissão mista existentes

⁵² A questão da sucessão ao trono português foi uma das causas da impopularidade de Dom Pedro I.

⁵³ O reconhecimento foi obtido por meio do Tratado de Paz e Aliança celebrado entre os dois países em 29 de Agosto de 1825. Além das concessões referidas acima, pelo tratado Dom João VI mantém o título de Imperador do Brasil (Garcia, 2005). Ao mesmo tempo, seu filho manteve o direito de sucessão ao trono português, já que o tratado não mencionava qualquer renúncia a estes por sua parte (Santos, 2012).

⁵⁴ Por meio da nota, Palmela requeria a garantia da sucessão da Coroa de Portugal a Dom Pedro I (ver Garcia, 2008).

⁵⁵ Também pelo reconhecimento português, o país adquiriu um empréstimo de 1,4 milhões de libras esterlinas na praça de Londres a fim de indenizar Portugal pelas perdas acarretadas pela independência (Bethell, 2012; Garcia, 2005).

em Freetown, Serra Leoa e Rio de Janeiro, que se tornaram tribunais anglo-brasileiros” (Parron, 2012: 137).

Os tratados foram tidos como um dos grandes fracassos da política externa praticada pelo então imperador Dom Pedro I, acusado de beneficiar os interesses da antiga metrópole e da Grã-Bretanha em detrimento dos interesses brasileiros. Sobretudo as preocupações do Imperador com relação a seus direitos sucessórios em Portugal alimentavam desconfianças com relação às garantias à soberania brasileira.⁵⁶ Ao lado de outros fracassos da sua política externa, como a atuação brasileira na Guerra da Cisplatina (1825) e os tratados celebrados com Portugal e Grã-Bretanha por ocasião e a forma como se deram as negociações relativas à independência contribuíram em grande parte para a abdicação do Imperador seis anos mais tarde. Sob a ótica brasileira, os tratados eram concessões desnecessárias que comprometiam a economia e a soberania nacionais (Bethell, 2012).

Em especial, o acordo de comércio com a Grã-Bretanha garantiu tarifas favoráveis não apenas à Grã-Bretanha como as demais potências europeias à época que, por meio da cláusula de nação mais favorecida, estendiam as benesses concedidas aos produtos britânicos a seus produtos manufaturados. Essa extensão das condições especiais antes concedidas à Grã-Bretanha às demais potências deu origem ao chamado sistema dos tratados desiguais, responsável pelos obstáculos impostos à competição, pelo desequilíbrio na balança comercial brasileira e pela supremacia econômica da Grã-Bretanha nos primeiros anos da independência brasileira.

Apesar do monopólio do Imperador na condução da política externa, a indignação diante dos primeiros resultados de sua diplomacia removeu na prática as barreiras constitucionais à participação parlamentar na condução da política externa. Desse modo, os tratados tornaram-se tema de acalorados debates no parlamento, onde a competência exclusiva do Poder Executivo para celebrar acordos internacionais sem prévia aprovação do Congresso (artigo 102) foi atacada.

Sendo assim, ao início da independência brasileira, paradoxalmente, no que diz respeito à supressão do tráfico negreiro garantida pelo acordo de 1826 celebrado com a Grã-Bretanha, esta “(...) assemelhava-se a um ato do Antigo Regime (e não contra ele) na medida em que

⁵⁶ Maria Graham, escritora e pintora inglesa, que residiu no Rio de Janeiro por dois anos, onde trabalhou como preceptora da princesa Maria da Glória, observou que Dom Pedro I era considerado português pelos brasileiros e visto com desconfiança pela opinião pública (Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, volume LX, 1940).

desrespeitava a divisão de poderes e a Assembleia representativa da monarquia constitucional” (Parron, 2011:76). Além do argumento meramente procedimental e a carência do aval do sistema representativo, outros argumentos levantados contra o tratado para a abolição do tráfico baseavam-se na “adequação” do negro ao trabalho agrícola em climas tropicais e na ameaça que o fim do tráfico representava para o desenvolvimento econômico do país. Ademais, os tratados, ainda de acordo com alguns deputados, representavam a ingerência inglesa nos assuntos domésticos brasileiros, argumento este que recorria ao patriotismo da nova nação.

A supremacia e a ingerência britânica na economia e na política brasileiras foram acompanhadas pela primeira crise econômica enfrentada pelo país, cuja gravidade era acentuada também por fatores externos que provocaram a queda do valor das exportações. Segundo Rodrigues (1995), para fazer frente à crise econômica, o governo brasileiro recorreu a cinco empréstimos externos até 1849. “A queda ininterrupta dos preços das exportações e a simultânea elevação dos preços das importações ocasionada pela forte baixa cambial provocaram déficits sucessivos na balança comercial” (Rodrigues, 1995: 148).

Esses fatores explicam a hostilidade crescente com relação à Grã-Bretanha e aos súditos britânicos que se fazia sentir principalmente nas ruas do Rio de Janeiro e de outras capitais, bem como a aglutinação das tendências políticas conservadora e liberal nos momentos mais agudos da pressão e, principalmente, das agressões a navios brasileiros pela marinha inglesa, no auge das tensões geradas pela prática do contrabando pelo Brasil e pelo chamado Bill Aberdeen, abordado mais a seguir.

As dificuldades econômicas associadas ao predomínio inglês funcionaram como catalizador da oposição ao fim do tráfico de escravos, interpretado como manifestação do imperialismo britânico no Brasil e associado ao sentimento nacionalista. Segundo Bethell, a diplomacia britânica tinha consciência de que “(...) em circunstâncias normais, as negociações com o Brasil para abolir o tráfico de escravos poderiam muito bem ser proteladas e mostrar-se infrutíferas: Portugal tinha resistido durante quinze anos à persuasão britânica e a suas ameaças porque o tráfico servia aos seus interesses *coloniais*; o Brasil, para quem o tráfico era parte integrante da sua economia *doméstica*, poderia mostrar-se ainda mais intransigente” (1976:41).

De fato, os tratados assinados entre o Brasil e Grã-Bretanha tornavam ainda mais agudas as contradições trazidas pelo cenário internacional inaugurado ao final do século XVIII e início do século XIX. Ao contrário de outras colônias ou ex-colônias e ao lado de Cuba e dos EUA, o Brasil experimentava uma nova fase de crescimento. “De regiões relativamente marginais ou

decadentes da economia atlântica do século XVIII, esses espaços tornaram-se os polos dinâmicos de uma maciça expansão da escravidão para atender à crescente demanda mundial de algodão e café” (Marquese e Salles, 2016:7).

Contudo, enquanto a região sudeste surgia como centro político e econômico do país, a independência renovava os termos da “moeda colonial”, antes ditada pelo pacto colonial estabelecido por Portugal. Em outras palavras, com a independência, ao passo que o colono substituiu o colonizador, a Grã-Bretanha substituiu Portugal, estabelecendo um novo pacto pelo qual o país dependia daquela para a obtenção de novos fundos, empréstimos e recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico, entendido como sinônimo de agricultura de exportação, por sua vez dependente de mão-de-obra escrava (Mattos, 2004).

Paradoxalmente, esse desenvolvimento era motivado pela Revolução Industrial nascida na Grã-Bretanha que, entre outros desdobramentos, deu origem à demanda por café no mercado inglês como bebida estimulante a ser consumida pelo operariado. Entretanto, a mão-de-obra escrava empregada no cultivo do café tornava-se incompatível com a nova fase do capitalismo liderada pela Grã-Bretanha, cujo parlamento aprovou, em 25 de março de 1807, o Ato de Abolição do Tráfico de Escravos, que proibia o comércio de escravos nas colônias britânicas bem como o transporte de escravos em navios ingleses.

A partir de então, a diplomacia britânica esforçou-se por celebrar tratados bilaterais de proibição do tráfico negreiro e que permitiam a intervenção da marinha britânica no Atlântico por meio da apreensão de navios empregados no transporte de escravos entre a costa africana e as colônias americanas. Nesse sentido, foram enviados representantes diplomáticos para o Peru, o México, o Panamá, Argentina, Uruguai, Chile, entre outros, encarregados de lidar com a questão do seu reconhecimento como Estados independentes, oferecido em troca da garantia de que abandonariam o tráfico de escravos (Parron, 2011).

A expectativa da diplomacia britânica era a de que o fim do comércio de escravos levaria fatalmente ao fim do que a historiografia convencionou chamar de segunda escravidão. Entendida como um regime que persistiu aos tempos pós-coloniais, inserida no contexto da revolução industrial e motivada por esta, a segunda escravidão tinha como sistema produtivo a agricultura fundiária e expandia-se concomitantemente à expansão do mercado consumidor de produtos primários. Liderada pelos senhores de escravos, a segunda escravidão diferencia-se da primeira por tratar-se de “(..) uma espécie de escravidão descolonizada, que reivindicava soberania e aspirava à autonomia” (Marquese e Salles, 2016:18).

No que diz respeito ao Brasil, a expectativa britânica era a de que, uma vez independente, o país garantisse por novos tratados, no mínimo, os termos dos tratados celebrados com Portugal. Este, por sua vez, via os argumentos de sua resistência ao fim do tráfico finalmente caírem por terra com a separação do Brasil, uma vez que o comércio de escravos sob bandeira portuguesa era ilegal fora de suas possessões. Da mesma forma, para “Canning, grande passo fora dado: o tráfico para o Brasil, exercido por traficantes portugueses em seus navios, era finalmente ilegal tanto ao sul quanto ao norte do Equador. Além disso, ele sustentava que a marinha real tinha o direito o direito de suprimi-lo, já que o artigo segundo do tratado de 1815 expressamente eximia da interferência britânica os navios lusos comerciando com os domínios portugueses ao sul do equador apenas enquanto o tráfico fosse permitido por lei e tratado” (Bethell, 1976:40).

Considerados esses termos, a independência brasileira tinha desdobramentos contraditórios no que se refere à supressão e o combate britânico ao tráfico negreiro. Se, por um lado, tornava ilegal o tráfico exercido sob bandeira portuguesa, por outro lado, abria uma nova frente para o comércio de escravos sob a bandeira do novo Estado independente, “(...) uma nação que possivelmente ainda estava mais envolvida no tráfico do que qualquer outra – o Brasil era, sem dúvida, o maior importador de escravos africanos – e não tinha compromisso de nenhuma espécie para aboli-lo” (Bethell, 1976:41). Da mesma forma, todo cidadão brasileiro – incluídos aqui estrangeiros que adquirissem a cidadania brasileira – poderiam praticar o comércio de escravos.

Cabe destacar ainda que, embora tanto o movimento como as ideias abolicionistas já existissem, estas foram superadas ou mesmo sufocadas pelos anseios de independência e soberania que animou os movimentos revolucionários americanos. No caso brasileiro, o caráter conservador da independência e a relevância da escravidão nas esferas econômica, social e política também ajudam a explicar o fato de que não se pode falar da existência de um movimento abolicionista relevante no país até as décadas de 1860 e 1870 (Bethell, 1976; Dresher, 2011; Parron, 2011).

Nas próximas sessões, o único tratado celebrado com a Grã-Bretanha logo após a independência é esmiuçado, bem como serão analisadas as relações entre Brasil e Grã-Bretanha e as negociações frustradas em torno de um novo tratado. O impacto das relações comerciais também surge como fator importante para descrever o processo histórico acima referido.

4.3. A convenção de 1826

Celebrada em novembro de 1826, pouco mais de um ano após o tratado de reconhecimento da independência brasileira por Portugal, conforme citado anteriormente, a convenção para a abolição do tráfico de escravos previa a manutenção pelo Brasil de todos os compromissos assumidos por Portugal à época colonial. Segundo seu artigo segundo, todos os artigos dos tratados de 1810; 1815 e 1817 seriam considerados inseridos, “palavra por palavra” no novo tratado celebrado entre Brasil e Grã-Bretanha. Sendo assim, ficava garantido o direito de visita da marinha britânica a navios brasileiros suspeitos de serem empregados no tráfico negreiro e, no caso de serem encontrados escravos transportados ilegalmente, conduzi-los aos tribunais competentes para o julgamento de seu capitão e tripulação.

Vale sublinhar, uma vez mais, a dispensa da aprovação dos tratados internacionais pelo legislativo, garantida pela Constituição imperial. No entanto, algumas ressalvas fazem-se necessárias. Em primeiro lugar, cabe destacar os debates surgidos antes mesmo da promulgação da Constituição de 1824, ainda na Constituinte de 1823, sobre a questão do fim do tráfico. Ao delegar ao Executivo as negociações sobre um novo tratado com a Grã-Bretanha em troca do reconhecimento da independência brasileira, os deputados constituintes estabeleceram a condição de que o tráfico não poderia cessar em menos de quatro anos. Além disso, a Grã-Bretanha deveria se comprometer com a manutenção do regime político representativo a ser garantido pela constituição. Com isso, visavam a “(...) evitar golpes absolutistas, arroubos republicanos e ressurreições separatistas que, porventura, pretextassem a supressão do infame comércio (Parron, 2011:59).

Em segundo lugar, Robert Gordon, representante inglês responsável pela assinatura da Convenção ao lado do marquês de Inhambupe, desembarcou no Rio de Janeiro em outubro de 1826, durante o recesso parlamentar, o que dificultou ainda mais qualquer participação por parte dos deputados no processo de negociação. Antes de sua chegada, entretanto, a questão foi abordada pela Comissão de Legislação e Justiça Civil debateu projeto de extinção do tráfico proposta pelo deputado José Clemente Pereira, que previa o fim do comércio negreiro em 1841. Em junho de 1826, a comissão reduziu o prazo previsto no projeto para seis anos e justificava a necessidade de sua extinção em função da introdução de trabalhadores livres e da modernização do país, além de citar que a escravidão feria o direito natural e era, portanto, uma instituição injusta.

Segundo Parron, o parecer da Comissão de Legislação e Justiça Civil denota a diversidade de opiniões acerca do tema no Parlamento, o que o leva afirmar que, ao contrário do que se poderia deduzir por conta da relevância da escravidão e seu papel na sociedade brasileira desde os seus tempos de colônia, “(...) uma política escravista conduzida por um Executivo (como no período joanino) não se convertia, naturalmente, numa política escravista parlamentar” (2011: 64). Uma vez mais, a análise minuciosa do período e suas diferentes conjunturas exclui conclusões simplistas sobre o tema e sua relação com a conjuntura política brasileira.

Apesar dos debates em torno da questão no legislativo bem como das propostas de alguns deputados, o tratado estabelecia um prazo reduzido para a extinção do comércio negreiro, estipulado em três anos após a entrega das respectivas ratificações, o que aconteceria em Londres. Assim como o tratado celebrado por Portugal onze anos antes, a convenção equiparava o tráfico à pirataria, o que sujeitava os traficantes a tribunais britânicos e às comissões mistas a serem estabelecidas no Rio de Janeiro e na costa africana conforme o previsto pelo artigo IV da convenção.

Após sua assinatura, em que pese a dispensa da aprovação legislativa, a Convenção foi submetida à Comissão de Diplomacia e Estatística da Câmara dos Deputados, que sugeriu à elaboração de legislação destinada à regulamentação das penas impostas àqueles acusados de pirataria. Rodrigues questiona as intenções do então ministro dos negócios estrangeiros, marquês de Queluz, ao enviar o texto da convenção à Câmara dos Deputados. Segundo o autor, “Em seu ofício de encaminhamento, Queluz faz menção explícita das pressões inglesas e deixa entender que a convenção foi assinada pelo Brasil sob ameaça e coação. (...). No mínimo, o ministro terá contribuído para exaltar os ânimos, já adversos a tratados e convenções (1981:136).

Dois dos cinco parlamentares que integravam a comissão de Diplomacia e Estatística da Câmara opuseram-se à convenção: os deputados Luiz Augusto May, de Minas Gerais, e Raimundo José da Cunha Matos, de Goiás. Os argumentos levantados pelo primeiro concentravam-se na questão relativa ao rito de celebração da convenção, que passou ao largo do poder legislativo, conforme destacado anteriormente. De fato, a questão procedimental era o único consenso entre os parlamentares. Matos, por seu turno, fez uma ampla crítica à convenção, que elencava uma gama de motivos pelos quais a convenção deveria ser rejeitada, que incluía a dignidade nacional, a queda brusca que provocaria na arrecadação do Estado, o

golpe que representava para a produção agrícola brasileira, ao seu caráter prematuro, e seus efeitos nocivos ao comércio nacional (Cervo, 1981). Nesse aspecto particular, foi ressaltado o efeito da convenção sobre os navios mercantes brasileiros. Considerando que grande parte deles se destinava ao comércio negreiro, a prática do tráfico era a única “escola marítima” disponível para sua tripulação e, portanto, condenada à extinção pela convenção de 1826, ao lado do comércio negreiro.

No que diz respeito à interferência britânica em especial, o relatório da comissão destacava a equiparação do tráfico à pirataria e que a pena imposta a este tipo de crime era demasiado dura para ser aplicada aos cidadãos brasileiros por tribunais estrangeiros. Portanto, caberia com exclusividade à Assembleia Nacional decidir sobre o assunto em se tratando de cidadãos brasileiros. “O parecer deixa, portanto, claros dois problemas suscitados: por um lado, a convenção é contra os interesses da economia agrícola brasileira, ainda dependente do braço externo; por outro, interfere nas atribuições do legislativo, o que lhe valerá logo mais o qualificativo de inconstitucional” (Cervo, 1981: 137).⁵⁷

Curiosamente, sob a claridade das “luzes” do novo século, invocadas pelos parlamentares em diversos discursos sobre o tema, o debate parlamentar em torno da extinção do tráfico negreiro concentrou-se em questões de natureza meramente procedimentais e econômicas. As considerações de mérito ou humanistas e do direito natural deram lugar à ênfase procedimental e às disputas entre o Executivo e o Legislativo, nos moldes do liberalismo escravistas então instaurado (Parron, 2011).

Apesar do debate, era vedado ao congresso vetar a lei, cuja existência e validade eram incontestáveis. No entanto, “(...) se o ajuste já fora concluído, se era irretocável ao Parlamento, seu uso ainda estava em aberto. De 1827 em diante, deputados da oposição passaram a evocá-lo menos para defender o comércio que para agredir o Executivo” (Parron, 2011: 78). A politização da questão e seu uso na disputa entre os poderes, acirrada pelos ressentimentos com relação à dissolução da Constituinte contribuíram para a crise institucional que culminou na abdicação de Dom Pedro I. Logo após esta, em 1831, a reação materializa-se na lei de Regência, responsável único período do regime monárquico em que todos os tratados internacionais deveriam ser submetidos à aprovação pelo legislativo.

⁵⁷ Ao contrário de Rodrigues (1981), Bethell defende que a maioria parlamentar era antiaboliconista, assim como a “grande maioria dos brasileiros brancos e influentes” (1976:71).

Assim sendo, a convenção de 1826 acabou por tornar-se em mais uma bandeira para a reforma da Constituição e a mudança na recepção dos tratados internacionais celebrados pelo Executivo. Contribuiu também, conforme destacado anteriormente, para o afloramento do sentimento nacionalista tanto nas ruas quanto no parlamento. Por fim, a convenção foi o único tratado bilateral celebrado entre Brasil e Grã-Bretanha para a extinção do tráfico, ocorrida efetivamente apenas com a lei de 1850.

Em termos práticos, a interpretação da convenção de 1826 e, sobretudo, da equiparação do tráfico de escravos à pirataria, gerou confusão tanto no governo brasileiro quanto inglês. Entre as principais questões debatidas entre os governantes ingleses foi a competência para o julgamento dos traficantes brasileiros encontrados em alto mar. Deveria a marinha britânica conduzi-los às autoridades britânicas? Poderia o Almirantado britânico julgar os “piratas brasileiros”?

Inicialmente relutante e, diante das indefinições brasileiras quanto à interpretação do artigo primeiro da convenção, a Grã-Bretanha recorreu ao tratado de 1817, celebrado com Portugal, cuja vigência havia sido estipulada em artigo separado, segundo o qual, (...) na ausência de outro acordo entre as partes contratantes, o tratado vigoraria por mais quinze anos, após a abolição final do tráfico” (Bethell, 1976:100). Considerando que a convenção de 1826 incorporava os dispositivos do tratado de 1817, a interpretação britânica, comunicada ao governo brasileiro por Lord Palmerston, então secretário do Exterior, era a de que as Comissões Mistas estabelecidas no Rio de Janeiro e em Serra Leoa permaneceriam como autoridades competentes para julgar os traficantes brasileiros.

Assim, a partir da década de trinta, apesar das reticências de ambos os lados, os traficantes brasileiros, ao sentir-se ameaçados, passaram a recorrer às estratégias disponíveis para fugir ao controle da marinha britânica, única ameaça real às suas atividades negreiras. A estratégia efetiva era abrigar-se sobre outra bandeira, qual seja, a portuguesa. Segundo Bethell, “Em 1830, a grande maioria do tráfico brasileiro fora empurrada para o sul do equador e, apesar das suas muitas promessas, os portugueses ainda não haviam declarado ilegal o tráfico nessa zona: muito menos, concedido aos navios de guerra britânicos um mais amplo direito de busca” (1976:102).

Pode-se dizer, portanto, que, apesar da independência brasileira, de certa forma a questão permanecia ainda encapsulada em uma relação triangular entre Brasil, Grã-Bretanha e Portugal. Considerando também que muitos traficantes brasileiros eram portugueses que

havam adquirido nacionalidade brasileira e administravam suas atividades a partir de Lisboa, Porto, Rio de Janeiro e Luanda, estes voltaram à sua bandeira, sob a qual sentiam-se protegidos (Bethell, 1976; Caldeira, 2013). Desse modo, em última instância, até 1842, quando a Grã-Bretanha obteve o acordo com Portugal sobre o tráfico de escravos, a relação triangular e a troca de informações entre os representantes dos três países continuaria a ser um fator relevante nos cálculos das suas respectivas diplomacias. Em outras palavras, tornava-se claro para o governo inglês que um novo tratado com Portugal era um imperativo à eficácia de seu combate ao tráfico de escravos para o Brasil.

Ao lado da bandeira brasileira, a Grã-Bretanha também encontrava um empecilho relevante ao seu combate ao tráfico negreiro na ausência da chamada “cláusula de equipamento” tanto na convenção de 1826 como no próprio tratado de 1817 celebrado com Portugal e ainda em vigência, conforme o entendimento da diplomacia britânica. Ao longo da década de trinta, após a entrada em vigência da chamada Lei Feijó, a diplomacia britânica, seguindo as orientações de Palmerston, trabalhou no sentido de incluir cláusulas de equipamento e desmontagem ao tratado de 1817.

Em 1834, o então ministro das relações exteriores brasileiro, Aureliano de Sousa e Oliveira Coutinho⁵⁸, tentou convencer o parlamento a autorizar novas negociações com a Grã-Bretanha no sentido de incluir as referidas cláusulas. Contudo, suas iniciativas coincidiram com a formação de uma frente escravista tanto na Assembleia Legislativa como fora dela em torno da revogação da Lei de 1831. Ao mesmo tempo, também conforme destacado anteriormente, em meados da década de 1830 o tráfico negreiro começava novamente a expandir-se após a queda dos primeiros anos após a aprovação da Lei Feijó (Bethell, 1976; Mamigonian, 2017; Parron, 2011 e 2018). Ademais, uma campanha intensa contra a ingerência britânica nos assuntos brasileiros ganhava força e ecoava também no legislativo, cuja maioria era à época dominada por deputados ligados a grandes proprietários de terras e escravos (Bethell, 1976).

⁵⁸ Aureliano de Sousa e Oliveira Coutinho, político do Rio de Janeiro que ocupou os cargos de juiz de fora, senador, ministro da Justiça e dos Estrangeiros à época. Vale ressaltar tratar-se do período da Regência (1831-1840) e do chamado avanço liberal, interrompido em 1837, conforme capítulo anterior. Nesse período, o tempo de permanência dos ministros dos Negócios Estrangeiros no cargo era em média de 12,6 meses (para maiores detalhes ver Almeida (2013).

4.4. O tratado de Amizade, Navegação e Comércio de 1827

Assim como a convenção de 1826, o tratado de Amizade, Navegação e Comércio, celebrado em agosto de 1827, renova os compromissos assumidos por Portugal perante a Grã-Bretanha, neste caso, as tarifas aduaneiras de, no máximo, quinze por cento sobre o valor das mercadorias britânicas importadas para o Brasil. O tratado representou, portanto, a renúncia pelo Estado brasileiro à sua receita alfandegária, responsável pela maior parte da sua arrecadação. Em função da cláusula de nação mais favorecida aplicada ao comércio internacional à época, o país foi obrigado a praticar as mesmas tarifas aos produtos provenientes de outros países com os quais comerciava⁵⁹, o que deu origem ao chamado sistema dos tratados desiguais, objeto de intensa contestação pelos parlamentares brasileiros. De fato, assim como a convenção para a abolição do tráfico de escravos, tal sistema foi um dos fundamentos da perda de popularidade de Dom Pedro I e seu distanciamento cada vez maior do legislativo e da população brasileira de maneira geral.⁶⁰

Da mesma forma que o tratado de comércio e navegação celebrado por Dom João VI com a Grã-Bretanha, o novo tratado previa a figura dos chamados juízes conservadores, mantendo a jurisdição especial para cidadãos britânicos. Ao mesmo tempo, estes gozariam de liberdade religiosa e inviolabilidade de domicílio bem como poderiam possuir, negociar, vender, trocar e deixar em testamento propriedades no país. Por fim, teriam as mesmas facilidades para o pagamento das tarifas alfandegárias que os cidadãos brasileiros.

Conforme antecipado no início deste capítulo, o acordo consolidava, desse modo, a hegemonia econômica britânica no Brasil. Segundo Rodrigues, “Em 1942, 51% das importações recebidas no Rio vinham da Grã-Bretanha, e somente 20% das exportações destinavam-se a portos ingleses” (1995:149). Os principais produtos de exportação à época eram o café, o tabaco, o açúcar, o algodão, o cacau, o couro e a erva-mate (Almeida, 2017). Por sua vez, os produtos importados sobretudo da Grã-Bretanha incluíam têxteis, maquinário e outros produtos manufaturados, incluindo os artigos de luxo consumidos pela elite econômica. “A inconveniência do acordo era flagrante: os produtos de exportação brasileiros eram similares aos dos domínios britânicos no Caribe e o tratamento ainda mais preferencial que essas colônias

⁵⁹ Em novembro do mesmo ano o Brasil assinou tratados de comércio e navegação com as Cidades Livres e Hanseáticas de Lubeck, Bremen e Hamburgo. Em 1828, é promulgada a Tarifa Bernardo Pereira de Vasconcelos, “(...) que reduz os direitos de quaisquer produtos à taxa de 15% para todos os países, independentemente de tratado bilateral”. Nesse mesmo ano, são celebrados acordos de comércio e navegação com a Dinamarca (Abril); com os EUA e os Países Baixos (Dezembro) (Garcia, 2005:58).

⁶⁰ Antes mesmo do acordo com a Grã-Bretanha, a Guerra da Cisplatina, em 1825, já havia representado uma grande derrota da diplomacia de Dom Pedro I, contribuindo para a queda na sua popularidade (Santos, 2012).

recebiam da sua metrópole praticamente excluía os produtos do Brasil do mercado inglês” (Santos, 2012:22).⁶¹

A assimetria entre as duas partes do acordo completava-se pela obtenção de crédito na praça de Londres por comerciantes brasileiros e pelo próprio governo, que dava como garantia as rendas da alfândega (Garcia, 2005). O capital inglês contribuía também para o financiamento do comércio e da exportação para demais países, como Suécia e Dinamarca, entre outros (Rodrigues, 1995).⁶² Assim sendo, por meio do tratado, o Brasil perdia tanto na frente externa - com a deterioração dos termos de troca e as desvantagens que aquele encerrava para a entrada de seus produtos em novos mercados – como interna, com o bloqueio de sua capacidade de arrecadação e consequente crise fiscal.

O estrangulamento econômico a que o país se submeteu por meio das tarifas preferenciais estabelecidas pelos tratados desiguais permaneceu até 1844, quando o tratado com a Grã-Bretanha chegou ao fim, conforme previsto por seu artigo XXVIII. Na verdade, a interpretação deste artigo e, como consequência, a duração do tratado comercial foram objeto de controvérsia sendo debatidos entre representantes ingleses e brasileiros. De acordo com o referido dispositivo, o tratado teria a duração de quinze anos a partir de sua ratificação ou até que uma das partes o denunciasse, sobrevivendo então mais dois anos a partir da denúncia. Enquanto os representantes brasileiros estipularam o término da vigência do tratado em 1843, representantes ingleses enviados ao Brasil para novas negociações defendiam que o tratado terminaria em novembro de 1844. Ao final, este último prazo foi aceito pelo governo brasileiro, tornando-se outro alvo da contestação e insatisfação parlamentar diante do que foi considerado como mais um ato de submissão aos interesses ingleses.

A renegociação dos termos do comércio entre Brasil e Grã-Bretanha geravam expectativas de ambas as partes não apenas com relação às trocas comerciais como também sobre o futuro do tráfico negreiro para o Brasil, tornando-se, portanto, oportunidades para o debate sobre o tema entre os representantes brasileiros e britânicos. Algumas missões, tanto brasileiras quanto britânicas, foram criadas com o intuito de discutir a revisão do tratado comercial e, embora os representantes tivessem poderes limitados nesse sentido, o tema do tráfico negreiro ressurgia constantemente (Bethell, 1976; Garcia, 2005; Parron, 2011). Em última instância, as questões

⁶¹ Essa inconveniência bem como os danos econômicos provocados pelo sistema de tratados explicam, segundo Almeida (20174), a rejeição tradicional pela diplomacia brasileira a acordos de livre-comércio. Além disso, a lei de regência reverteu a dispensa da aprovação dos tratados internacionais pelo legislativo, em reação a esse primeiro período de alijamento da elaboração da política externa.

⁶² Para mais detalhes e dados quantitativos do comércio exterior brasileiro à época, ver Almeida (2017).

relativas ao comércio entre os dois países eram associadas ao problema da supressão do tráfico de escravos, condicionando ambas as negociações.

Ao longo da década de trinta, a diplomacia britânica teve como objetivo a inclusão da cláusula de equipamento ao tratado de 1817, exercendo pressão tanto sobre Portugal quanto do Brasil. De fato, as cláusulas de equipamento e desmonte, cuja ausência dos tratados tanto com Portugal como com o Brasil foram um obstáculo significativo à ação da marinha britânica na costa africana, foram o limite das negociações que se arrastaram durante quase toda a década de 1830 com ambos os países. A cláusula de equipamento, em especial, removiu uma das maiores dificuldades da marinha britânica no combate ao tráfico na costa africana, tendo em vista que determinava que, mesmo que o navio visitado não estivesse carregado de escravos, a mera presença de equipamentos destinados ao tráfico, tais como grilhões e algemas, permitiria a sua apreensão. A ausência desta cláusula nos acordos permitia que os navios negreiros navegassem livremente pela costa ou despistassem a patrulha britânica até o momento do embarque dos escravos em um porto específico.

Em julho de 1835, motivado pelo temor provocado pela revolta do Malês, em Salvador, e durante a regência de Feijó, o governo assinou os artigos adicionais ao tratado de 1817, o que permitiria a condução de navios brasileiros às comissões mistas do Rio de Janeiro e de Serra Leoa, mesmo que estes não levassem escravos, mas desde que carregassem equipamentos constantes de uma lista. Após a sua apreensão, todos os navios deveriam então ser desmontados para serem vendidos de forma separada (Bethell, 1976).

No entanto, devido à reforma constitucional implementada pelo ato adicional, os artigos dependiam de aprovação parlamentar para sua validade e vigência. Em função da instabilidade do governo Feijó e da rejeição suscitada ao tema tanto dentro como fora do parlamento, os artigos foram debatidos apenas em 1837 na comissão de diplomacia da Câmara, quando uma frente antiescravista se erguia em torno do projeto de revogação da lei antitráfico de 1831, conforme proposto por seu próprio autor, o marquês de Barbacena. Assim, embora admitisse a eficácia e conveniência da inclusão de uma cláusula de equipamento e desmonte ao tratado assinado com a Grã-Bretanha, a Comissão de Diplomacia reverberava os sentimentos nacionalistas suscitados pelos abusos da marinha inglesa na apreensão ilegal de navios brasileiros e a necessidade do pagamento de indenizações relativas a essas apreensões.

Ainda em 1835, o próprio Barbacena foi enviado a Londres pelo governo no intuito de discutir a revisão do tratado comercial e ao mesmo tempo discutir com o governo britânico o

fim do tráfico negreiro. Em 1836 foi instruído a propor ao governo britânico um acordo entre Grã-Bretanha, Brasil e Portugal a fim de implementar um policiamento mais eficaz no combate ao tráfico em costas brasileiras e africanas. O governo britânico, entretanto, já havia entabulado negociações com Lisboa, as quais não quis interromper na esperança equivocada acerca da celebração de um bom acordo com Portugal. Ademais, o governo inglês não cogitava abrir mão as cláusulas de equipamento e desmontagem, entendidas como condições cruciais para o patrulhamento antitráfico (Bethell, 1976).

Por sua vez, do lado brasileiro, as expectativas do governo com relação às negociações giravam em torno da revisão do tratado de comércio e navegação e do estabelecimento de condições mais favoráveis para os produtos brasileiros no mercado inglês, onde a concorrência do açúcar das colônias britânicas era um dos grandes obstáculos. Contudo, após seus primeiros anos, quando da inauguração do período da Regência e da lei que tornava o comércio negreiro uma atividade ilegal, ao final da década de trinta, a pressão da classe escravista retomava fôlego e o regresso conservador restringia as possíveis concessões ao governo inglês, reduzindo, portanto, o poder de barganha brasileiro.

“Assim, após quase uma década de negociações com Portugal e Brasil, nenhum tratado antitráfico fora assinado entre a Grã-Bretanha e Portugal, nem haviam sido anexados ao tratado anglo-brasileiro os artigos sobre o equipamento e desmonte dos navios negreiros. Como resultado, durante todo esse período, os poderes da marinha britânica para suprimir, ou mesmo reprimir, o tráfico ilegal de escravos para o Brasil permaneceram severamente limitados”. Ao final deste período, o governo inglês começou a cogitar o uso da força como única forma disponível para obrigar o governo brasileiro a cooperar com o fim efetivo do tráfico, conforme vinha sendo sugerido pelo encarregado de negócios no Rio de Janeiro, William Gore Ouseley (Bethell, 1976: 124).

Enquanto um novo tratado com o Brasil ou com Portugal não era celebrado e, como consequência, os poderes da marinha inglesa quer na costa africana quer na costa brasileira não eram ampliados, seus oficiais viam-se muitas vezes perdidos com relação ao protocolo a ser seguido no patrulhamento em ambos os lados do Atlântico. Ao mesmo tempo, as orientações emitidas pelo Almirantado mudaram de acordo com a mudança de governo na Grã-Bretanha, o que

ocorreu, por exemplo, quando da substituição de Palmerston por Aberdeen como secretário dos Negócios Estrangeiros em 1841⁶³ (Bethell, 1976).

Essas dificuldades também eram impingidas pelo amplo espectro de atuação da marinha britânica, que envolvia não apenas o combate ao tráfico negreiro como também a defesa do comércio inglês com o resto do mundo. Sendo assim, embora detivesse a marinha mais poderosa do mundo, apenas parte desta era empregada ao patrulhamento do Atlântico. Desvantagens técnicas com relação aos navios negreiros também desmotivavam os oficiais britânicos (Bethell, 1976).⁶⁴

A partir de 1839, uma série de novos acontecimentos não apenas na Grã-Bretanha, como em suas colônias, em Portugal e também no Brasil levaram a uma inflexão tanto na política abolicionista e a diplomacia britânica como na atuação da sua marinha no Atlântico. Por seu turno, o governo brasileiro inicia a nova década com a expectativa de rever sua política comercial, o que contribui para a escalada das tensões com o governo inglês. O fim da regência e o avanço conservador também têm implicações para esta nova fase nas relações com a então maior potência do mundo, inaugurando no Segundo Reinado um período de estabilidade que culminaria no período da chamada “conciliação” entre conservadores e liberais.

4.5. A década de 1840, a nova diplomacia britânica e a supressão do tráfico

Em 1839, sob a influência de novas sociedades abolicionistas recém-criadas⁶⁵ e do consequente impulso dado ao movimento antitráfico, a diplomacia britânica entrou em uma nova etapa do combate ao tráfico negreiro. Na verdade, ao longo da década de quarenta, fatores de diferentes origens levaram à escalada das tensões entre a Grã-Bretanha e o Brasil em torno da questão do tráfico negreiro.

⁶³ De acordo com Bethell (1976), Aberdeen discordou do *bill* imposto por Palmerston a Portugal, mudando sua diplomacia no sentido de obter um acordo com o país e suspender as medidas impostas por seu antecessor.

⁶⁴ As dificuldades e desmotivação da marinha britânica podem ser ilustradas pelo fato de o navio negreiro *Incomprehensivel* ter sido o único com destino ao Brasil apreendido ao sul do Equador entre a primavera de 1830 e o outono de 1839. Da mesma forma, foi o único levado a julgamento perante a comissão mista de Serra Leoa embora tivesse bandeira portuguesa. Apesar desta e da propriedade por um cidadão português ter sido comprovada, tendo em vista que este residia de forma permanente no Rio de Janeiro, o juiz-comissário inglês - único a julgar o caso em função da ausência do juiz brasileiro – decidiu pela condenação do navio (Bethell, 1976).

⁶⁵ Em 1839 foram criadas duas novas sociedades abolicionistas na Grã-Bretanha: a Sociedade para a Extinção do Tráfico Negreiro e a Civilização da África e a Sociedade Britânica e Estrangeira Antiescravista (Bethell, 1976; Parron, 2011).

Ao superar a dicotomia entre determinantes domésticos e internacionais, ideológicos e materiais, Parron (2018) contribui para uma nova perspectiva sobre esse momento particular do combate ao tráfico pela Grã-Bretanha, lançando luz sobre as particularidades do período e incluindo novos fatores para explicar esta fase da diplomacia britânica. Entre estes estão as tensões internas impostas pelo fim do protecionismo ao açúcar das colônias britânicas, em 1846, e a consequente abertura do mercado inglês às matérias-primas oriundas de outros países, como, por exemplo, o Brasil.

Motivado pela necessidade de matérias primas que as colônias britânicas eram incapazes de produzir de forma satisfatória, o chamado *Sugar Act*, de 1846, inaugurou uma nova dinâmica internacional cujos impactos contribuem para a compreensão da necessidade inglesa de suprimir de forma definitiva o tráfico de escravos brasileiro, praticado de forma ilegal desde 1831. No plano doméstico, aqui compreendido como o império britânico como um todo – a metrópole e suas colônias – a medida gerou perdas e ganhos de forma desigual entre agricultores, trabalhadores, distribuidores e comerciantes. Em outras palavras, a abertura do mercado e a exposição dos produtos locais à competição externa levou a uma redistribuição desigual dos custos e lucros da produção e do comércio locais, inaugurando um jogo de soma zero que impôs pressões inéditas à política externa britânica.

Dessa forma, as contradições desencadeadas pelas necessidades geradas pela Revolução Industrial e o obstáculo imposto pelo protecionismo praticado até então pelas demais potências europeias intensificaram as incoerências e conflitos de classes domésticos, contribuindo para um cenário internacional e doméstico de mudanças profundas. Conforme, destacado no início do capítulo, esse novo cenário da primeira metade do século XIX transformou de forma definitiva as relações dentro e fora do Império britânico, gerando novas correlações de forças e conflitos entre diferentes grupos de interesses domésticos (Parron, 2018).⁶⁶

Segundo, uma vez mais, Parron (2018) é apenas por meio desta combinação de subsídios materiais e ideológicos, intensificados por uma conjuntura de transição política e econômica, que se torna possível compreender a guinada na política externa britânica com relação ao tráfico negreiro brasileiro. Sob a pressão dos efeitos distributivos gerados pela retirada da proteção aos seus produtos coloniais, a ação antitráfico da diplomacia inglesa transforma-se em ação militar. “*As the nineteenth-century world economy promoted a gradual series of international market*

⁶⁶ O autor cita o cartismo, primeiro movimento operário ocorrido na Grã-Bretanha na década de 1830, como expressão das pressões desencadeadas na metrópole em função das mudanças provocadas pela Revolução Industrial.

integrations, each of which unleashed new combinations of labor, land, and capital across distinct jurisdictions, some powerful tariff reforms such as the British unilateral adoption of free trade in 1846 may be seen not only as national or imperial phenomena, but rather as global events that affected national agreements, imperial administration, diplomacy and warfare throughout the world” (Parron, 2018: 5).⁶⁷

Até então, a estratégia de supressão do tráfico pela marinha britânica havia oscilado de acordo com a dinâmica de poder no parlamento inglês, as brechas legais e consequentes interpretações dos tratados promovidas pelos juízes-comissários de Serra Leoa⁶⁸ e as possibilidades ditadas por questões técnicas tais como o número e a qualidade de seus navios. Entretanto, o novo equilíbrio imposto pela competição do açúcar produzido pelo trabalho remunerado de suas colônias com o açúcar estrangeiro produzido por mão-de-obra escrava imprimiu uma nova determinação na diplomacia inglesa. Antes mesmo do *Sugar Act* e seus desdobramentos materiais, a internacionalização do movimento abolicionista levou o país a celebrar uma série de acordos de supressão do tráfico com diversos Estados americanos: Chile, Venezuela, Uruguai, Confederação Argentina e Haiti (Parron, 2011).

Em julho de 1842, durante o governo de Lord Aberdeen, o acordo com Portugal foi finalmente celebrado em conformidade com as exigências impostas pela Grã-Bretanha. Além de aceitar a inclusão da cláusula de equipamento e montagem no tratado, o governo português promulgou um decreto em que o tráfico de escravos era equiparado à pirataria. Ao mesmo tempo, novas comissões mistas anglo-portuguesas foram criadas em outras partes da costa ocidental africana e na Jamaica (Bethell, 1842).

O acordo levou os traficantes – brasileiros ou portugueses – que atuassem sob bandeira portuguesa, a optar pela bandeira norte-americana⁶⁹ ou por navegar sem bandeira ou documentos. A partir de então cresceu também o número de navios negreiros sem nacionalidade

⁶⁷ Entre os exemplos fornecidos pelo autor de conflitos armados provocados pelas pressões de grupos de interesses dentro do império britânico está a primeira guerra do ópio com a China, entre 1839 e 1842 (Parron, 2018).

⁶⁸ No início da década de quarenta, por exemplo, a marinha britânica passou a aprisionar os navios brasileiros apenas equipados para o tráfico, contendo instrumentos como grilhões, ignorando assim a ausência da cláusula de equipamento nos acordos entre Brasil e Grã-Bretanha. Essa nova estratégia foi respaldada por uma nova interpretação dos tratados de 1817 e 1826 pela qual não importava mais a etapa da viagem em que o navio negreiro encontrava-se, tendo em vista que o objetivo final dos tratados referidos era a supressão do tráfico. Para mais detalhes, ver Bethell (1976).

⁶⁹ Em 1842, os EUA ainda eram a “(...) única grande nação marítima fora da rede de tratados de direito de busca, e os patrulheiros britânicos não tinham, portanto, poderes para vistoriar ou capturar navios de bandeira e com documentos norte-americanos” (Bethell, 1976:85). Ao mesmo tempo, o acordo celebrado entre a Grã-Bretanha e a Espanha em 1835 também estimulou o uso da bandeira norte-americana para o tráfico de escravos para Cuba, tendo em vista que a partir de então os patrulheiros britânicos poderiam vistoriar os navios de bandeira espanhola. A vistoria era o meio disponível para estabelecer de forma definitiva a nacionalidade do navio (Bethell, 1976).

ou com nacionalidade brasileira. De fato, após o acordo anglo-português, a bandeira brasileira passou a representar a segurança de que, caso capturado em costa brasileira, o navio seria julgado pela comissão mista do Rio de Janeiro, o que aumentava consideravelmente suas chances de absolvição. Em Lisboa, uma possível condenação implicaria em penas impostas para casos de pirataria, mais severas do que aquelas previstas para o tráfico negreiro (Bethell, 1976).

No Brasil, o início da década coincide com o Segundo Reinado, quando, uma vez restaurada a autoridade da Coroa com a antecipação da maioridade de Dom Pedro II, o processo decisório em matéria de política externa retorna com exclusividade às mãos do Poder Executivo. Em última instância, a invalidação da Lei de Regência, que instituíra a necessidade de aprovação dos tratados internacionais pelo parlamento, renovou as esperanças inglesas com relação à inclusão da cláusula de equipamento e à celebração de um novo tratado de supressão do tráfico com o Brasil.

Em novembro de 1842, o governo inglês envia uma nova missão diplomática ao Rio de Janeiro, liderada por Henry Ellis, com o intuito de negociar um novo acordo e a concessão de taxas preferenciais aos produtos brasileiros no mercado britânico. Sua chegada ao Rio de Janeiro foi precedida nos anos anteriores por uma série de propostas e contrapropostas trocadas entre o governo brasileiro e inglês, nas quais os termos das negociações eram a inclusão de cláusulas de equipamento ao tratado de 1826, medidas iniciais de abolição da escravidão (como o ventre livre) e a renovação das tarifas preferenciais concedidas aos produtos ingleses – do lado britânico – e redução das tarifas aos produtos brasileiros no mercado britânico – do lado brasileiro. Nesses termos, durante a gestão de Aureliano Coutinho no Ministério dos Negócios Estrangeiros, foi enviada uma contraproposta de cláusulas adicionais de acordo com as quais a presença de apenas um equipamento não constituiria prova de que um navio poderia ser considerado negreiro e que o ônus da prova com relação a este fato era do captor. (Bethell, 1976).

Entretanto, de acordo com Bethell (1976), enquanto o governo inglês não pretendia celebrar outro tratado em substituição à convenção de 1826, o governo brasileiro também não estava disposto a renovar o tratado comercial ou negociar qualquer preferência tarifária. Ao mesmo tempo, era do conhecimento do governo imperial que o governo inglês já estaria convencido de que a abertura dos mercados era imperativa para os problemas financeiros que o país passou a enfrentar a partir de 1840.

Uma vez no Brasil, contudo, o enviado inglês deparou-se com um crescente clima de hostilidade com relação à Grã-Bretanha, acirrado pela aceitação do governo brasileiro da prorrogação do tratado de comércio até 1844 e pela ampliação das ações da marinha inglesa na costa africana e no litoral brasileiro.⁷⁰ Em 1840, a apreensão de diversos navios em águas territoriais brasileiras – muitos dos quais “inocentes” – levou a incidentes entre oficiais britânicos e autoridades ou mesmo habitantes do litoral brasileiro, como o caso do conflito ocorrido com os habitantes das ilhas Piúmas, no litoral do Rio de Janeiro.⁷¹ Muitas vezes, “Insultos e tiros eram trocados, marinheiros ingleses saíam feridos e, ocasionalmente, acabavam na prisão” (Bethell, 1976: 202). Tais incidentes muitas vezes geravam protestos de ambas as partes, incluindo a representação portuguesa no Rio de Janeiro, tendo em vista que muitos dos navios apreendidos eram de bandeira portuguesa.

A partir de então, mais do que nunca, concessões ao governo inglês seriam consideradas atos de submissão, falta de patriotismo e ataques à soberania nacional. “Nenhum governo brasileiro, por muito que desejasse pôr fim ao tráfico de escravos, podia suportar a interferência arbitrária da marinha de um país estrangeiro ao com ércio legítimo, principalmente ao longo da costa do Brasil” (Bethell, 1976:211). Consequentemente, “Ao longo da década de 1840, a tolerância a censuras do cativo ou do tráfico transatlântico sofreu considerável redução, expressa umas vezes em discursos parlamentares, outras na imprensa, ora em publicação de livros, ora na seleção de alto funcionários públicos, com o juízes e ministros” (2011: 198). Cada incidente envolvendo a marinha inglesa era rapidamente capitalizado por grupos políticos e partidários do tráfico, dentro e fora do parlamento, nas assembleias das províncias, repercutindo na opinião pública (Bethell, 1976).

A proximidade do fim da vigência do tratado comercial contribuiu para que as tensões entre os dois países atingissem seu ápice, e, mais do que nunca, o fim do tráfico seria associado de forma definitiva às negociações comerciais com a Grã-Bretanha. As hostilidades com relação à Grã-Bretanha, os receios com relação à opinião pública e à possível acusação de subserviência a aquele país intimidou mesmo aqueles que, uma vez no governo, eram favoráveis a um acordo.

⁷⁰ Em 1840, a marinha britânica fazia a primeira apreensão de um navio brasileiro no litoral do Rio de Janeiro sob novas orientações do Almirantado. Apreendido antes do acordo entre Grã-Bretanha e Portugal de 1842, o navio Congresso foi levado pela marinha britânica a um tribunal do Almirantado britânico no Cabo da Boa Esperança, tendo em vista a edição do *Bill Palmerston* de 1839. Entre 1840 e 1842 o tráfico brasileiro sofreu reveses significativos em função da atuação da marinha inglesa no litoral do Brasil, autorizada por novas orientações do Foreign Office e do Almirantado e respaldada pela nova interpretação da questão da presença de equipamentos em navios e das provas necessárias para comprovar a sua nacionalidade (Bethell, 1976).

⁷¹ Para mais detalhes ver Bethell (1976, pgs. 200 e 201).

A defesa aberta do abolicionismo ou da abolição apenas do tráfico negreiro representava um risco político, explorado pelos traficantes locais (Carvalho, 2003).

Ao mesmo tempo, a alta rotatividade dos ministros das relações exteriores e do próprio gabinete produziam instabilidade nas negociações com o representante inglês e as propostas de acordo eram então prorrogadas, sendo repassadas de ministro para ministro e dificultando a celebração final de um tratado antitráfico. A permanência dos liberais no poder durou menos de um ano após o golpe da maioria que deu início ao Segundo Reinado, seguindo-se um gabinete conservador com duração de três anos (1841-1844). Nesse período da primeira metade da década de 1840, entretanto, tanto liberais quanto conservadores viam-se diante do desafio de rever as tarifas impostas pelo sistema de tratados desiguais com a aproximação do fim do tratado comercial com a Grã-Bretanha. Era então preciso reavaliar a “(...) a capacidade brasileira de calibrar suas arrecadações fiscais: de um lado, era o fim da convenção que congelara as tarifas de importação; de outro, vinha a termo o tratado que tivera efeitos em cascata na economia – fim do tráfico, perigo de suposta estagnação da produção agrícola e subsequente diminuição das receitas aduaneiras” (Parron, 2011:196). Estes eram os termos das negociações com a Grã-Bretanha e, em última instância, o que estava em jogo era o desenvolvimento econômico do país, identificado com a agricultura de exportação.

Uma das derradeiras contraproposta brasileiras foi entregue ao governo britânico no final de 1843 por um enviado especial, então embaixador brasileiro em Paris, José Araújo Ribeiro. Tratou-se de uma proposta que ignorava a questão do tráfico e as exigências britânicas de implementação das providências iniciais para a abolição da escravidão e buscou dissociá-las das negociações comerciais, o que não foi aceito por Aberdeen (Bethell, 1976).

Ao retomarem o poder após o triênio conservador, em 1844, os liberais não tomaram providências para desfazer o novo desenho estatal implementado pelo regresso conservador – fundado na Lei de Interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código Criminal - que centralizaram nas mãos do Executivo nacional a administração da Justiça e as decisões de política externa. Em agosto de 1844, o então ministro da Fazenda, Manuel Alves Branco, com o intuito de aumentar a arrecadação e incentivar a manufatura nacional, instituiu uma nova política protecionista por meio da chamada “Tarifa Alves Branco”, que duplicou as tarifas aduaneiras a incidir sobre os produtos importados e sepultou qualquer possibilidade de celebração de um novo acordo comercial com a Grã-Bretanha. No final do mesmo ano, o governo imperial declara o fim da jurisdição especial instituída para os cidadãos britânicos. No início

do ano seguinte, a Grã-Bretanha é comunicada pelo Brasil sobre a cessação dos tratados de 1817 e de 1826.

A medida foi precedida por consulta ao Conselho de Estado, que em reunião presidida pelo Imperador Dom Pedro II emitiu parecer pela rescisão dos tratados, possibilidade jurídica que deveria ser concretizada. Hamilton Hamilton, representante inglês no Rio de Janeiro foi notificado da decisão brasileira pelo então ministro dos Negócios Exteriores, Ernesto Ferreira França, que, contudo, enfatizou que fazia parte dos planos do governo fazer aprovar legislação mais restritiva com relação ao tráfico de escravos bem como fazer cumprir a lei Feijó de 1831 (Bethell, 1976).

Sendo assim, por meio de medidas inéditas e unilaterais cujas motivações ainda não foram suficientemente esclarecidas, chegam ao fim o sistema de tratados desiguais (com a não renovação dos acordos comerciais com outros países) e o conjunto de privilégios concedidos pelo governo brasileiro à Grã-Bretanha por ocasião das negociações do reconhecimento da independência. Enquanto outros historiadores debitam este episódio peculiar da história imperial na conta de expectativas equivocadas por parte do governo brasileiro, Parron (2011) a possibilidade de que o governo decidisse sacrificar o tráfico ou simplesmente lança-lo à sua própria sorte em prol da arrecadação e da autonomia aduaneira.

Em qualquer das hipóteses acima levantadas, o fato é que tais medidas unilaterais constituem o capítulo derradeiro das negociações com a Grã-Bretanha, que as retribuiu com o chamado Bill Aberdeen de agosto de 1845. Assim como o Bill Palmerston editado com relação à Portugal, o Bill Aberdeen equiparava o tráfico de escravos à pirataria e autorizava a marinha inglesa a abordar, revistar e apreender navios negreiros e levá-los a julgamento perante os tribunais do Almirantado britânico (Bethell, 1976; Parron, 2011).⁷²

Segundo Bethell (1826), ao contrário de Palmerston à época da edição da sua lei com relação a Portugal, Aberdeen cercou sua lei de preocupações legais, procedendo antes da sua promulgação a consultas diversas tanto à Câmara dos Lordes e dos Comuns como aos seus consultores para assuntos legais. Nesse sentido, o bill ressaltava o direito da marinha britânica de vistoriar e confiscar os navios brasileiros com base no artigo primeiro da convenção de 1826, que também equiparava o tráfico à pirataria.

⁷² É importante sublinhar que o Bill Aberdeen não autorizava a atuação da marinha britânica em águas territoriais de outros países, mas somente a apreensão em alto mar (Parron, 2011).

Em sua resposta, aprovada em reunião do Conselho de Estado de 16 de setembro de 1845, o governo brasileiro se opunha à interpretação britânica da convenção, argumentando que em 1830, quando a questão havia sido suscitada, “(...) Lord Palmerston aceitara o ponto de vista brasileiro do tratado e, significativamente, nunca se fizera qualquer menção aos chamados direitos britânicos de tratar o tráfico brasileiro como pirataria durante todo aquele período a partir de 1830” (Bethell, 1976: 257). Segundo a interpretação brasileira, apenas a marinha brasileira teria o direito de proceder dessa forma e tratar o tráfico brasileiro como pirataria e este era o teor do artigo primeiro, pelo o qual o governo brasileiro se comprometia a tomar tal medida. Dessa forma, o bill Aberdeen feria não apenas os princípios do direito internacional como também a soberania brasileira.

Vale destacar que o Bill Aberdeen foi antecipado pelo governo britânico em diversas ocasiões, inclusive no decorrer das derradeiras negociações para a inclusão dos artigos adicionais ao tratado de 1817 bem como por um possível novo acordo. Por diversas vezes os representantes ingleses no Rio de Janeiro comunicaram ao governo brasileiro ameaças sobre a inclinação do governo inglês de adotar medidas coercitivas diante da morosidade brasileira.

Após a edição do Bill Aberdeen, o governo britânico propôs um novo acordo nos moldes do tratado anglo-português de 1842. Se o governo brasileiro assinasse tal tratado, Aberdeen dispunha-se a suspender imediatamente os efeitos do Bill e instruiu o encarregado inglês de comunicar o governo brasileiro sobre isso. Contudo, em meio a lentidão de uma resposta por parte do então ministro da Justiça brasileiro, Hamilton tomou conhecimento de que as contrapropostas brasileiras incluíam indenizações ao governo brasileiro pelos prejuízos eventualmente causados ao comércio brasileiro e a importação de “colonos livres” da África, condição que o governo britânico jamais aceitaria (Bethell, 1976).

Em junho de 1846 o governo britânico é assumido pelo liberal Lord Russell, que nomeia Palmerston como seu secretário de Relações Exteriores. Ao contrário de Aberdeen - que propôs um novo tratado antitráfico a Portugal na ânsia de remover o mal-estar provocado pelo Bill Palmerston – não era a favor de um tratado, tendo declarado em mais de uma ocasião ao seu representante no Rio de Janeiro que preferia a Lei Aberdeen.

Em última instância, o Bill Aberdeen dissipou os temores de ambos os lados das negociações: a Grã-Bretanha percebeu que seu comércio com o Brasil não havia sido afetado de forma significativa pelo novo regime aduaneiro brasileiro e seus produtos não sofriam discriminação; o governo brasileiro, por sua vez, havia realizado que não havia mais nada a

perder e manteve sua postura firme nas conversações com o governo inglês, impondo condições para a assinatura de um eventual tratado antitráfico. Entre estas estava a prévia suspensão imediata do Bill Aberdeen, condição que, por sua vez, o governo inglês rejeitava. Além disso, confiava também na manutenção da normalidade nas relações comerciais entre os dois países, principalmente diante da abertura do mercado inglês ao açúcar brasileiro.

Dessa forma, nenhum dos dois países fazia questão de um novo tratado comercial e a associação entre comércio e tráfico negreiro parecia dissipar-se. Os termos das negociações entabuladas a partir de então iam além: o fim do tráfico e da escravidão versus a suspensão do Bill Aberdeen. Enquanto isso, Palmerston confiava que a supressão do tráfico pela marinha ocorreria independentemente de um novo acordo.

Após sucesso significativo a partir de 1945, a eficácia das apreensões de navios brasileiros pela marinha britânica não foi suficiente para suprimir o tráfico de escravos. Na verdade, ao contrário, a atividade negreira atingiu níveis inéditos (Bethell, 1976; Parron, 2011). Paradoxalmente, entre as explicações para esta escalada está a demanda pelos produtos de exportação brasileiros intensificada pelo fim do protecionismo no mercado inglês. Ademais, outros elementos são a reorganização dos traficantes em função do Bill Aberdeen. Na verdade, “A fim de driblar o sistema de repressão britânico, o tráfico tornou-se mais bem organizado do que antes” (Bethell, 1976:271). O emprego de navios a vapor também contribuía para a superioridade das estratégias dos traficantes perante a marinha inglesa, como a de utilizar navios mais antigos como escudo e forma de despistar os marinheiros britânicos.⁷³ Entre 1846 e 1850, quando a Lei Eusébio de Queirós foi promulgada, 324.991 escravos foram desembarcados no litoral brasileiro. Desses, 262.108 foram desembarcados nos portos do Sudeste.⁷⁴

Os embarques na costa africana também eram facilitados pela recusa dos chefes da região, nomeadamente da Guiné, em assinar tratados antitráfico com a Grã-Bretanha. Ao mesmo tempo, o tráfico era favorecido pelo fato de, “(...) na África portuguesa ao sul do equador, onde o tráfico brasileiro florescia, as autoridades cooperarem apenas intermitentemente; de fato, em 1847, os oficiais da marinha britânica tiveram negado o direito de fazer capturas em águas

⁷³ Os traficantes também recorriam à bandeira norte-americana, tendo em vista que a patrulha norte-americana estabelecida no litoral africano baseava-se em Cabo Verde, a uma distância significativa dos principais portos de embarque de escravos e era apenas uma patrulha pró-forma cuja função era cumprir o tratado Webster-Ashburton celebrado entre Grã-Bretanha e EUA em 1842. Fora isso, a patrulha inglesa não era autorizada a vistoriar navios de bandeira norte-americana (Bethell, 1976).

⁷⁴ Dados obtidos no Transatlantic Slave Trade Database, <http://www.slavevoyages.org/assessment/estimates> em 24/8/2018.

territoriais da África Portuguesa, mesmo nas regiões litorâneas fora da área de controle português” (Bethell, 1976: 272).

No Brasil, o Bill Aberdeen fez crescer ainda mais as hostilidades com relação à Grã-Bretanha. No espectro político imperial, também funcionou como catalizador do apoio de liberais e conservadores, defensores e opositores ao tráfico negreiro.

Além disso, “Durante o quinquênio liberal (1844-1848), os governos brasileiros foram fracos e de curta duração – nenhum governo, antes do de 29 de setembro de 1848, teve força bastante ou durou o tempo suficiente para conceber e executar medidas impopulares antitráfico – e, embora houvesse ministros desejosos de ver o tráfico abolido, havia, sem dúvida, muitos mais que, como a maioria dos conselheiros de Estado, senadores e deputados, ou eram positivamente a favor do tráfico (e, em alguns casos, eles próprios fazendeiros e proprietários de escravos, indiretamente interessados nele) ou então cientes da sua importância para a economia brasileira, preferiam deixar o tráfico como estava” (Bethell, 1976:274).

Entretanto, para além de acontecimentos de ordem doméstica, a integração sem volta dos mercados produtores e consumidores de bens primários e manufaturados e as determinações geopolíticas impostas à Grã-Bretanha a partir de então inauguraram um cenário internacional irreversível. A necessidade de ajustar-se a esta nova realidade era cada vez mais urgente, situação para a qual novos acontecimentos domésticos – a descoberta de planos de conspiração escrava em Vassouras, no Vale do Paraíba, e o surto de febre amarela em 1850 atribuído ao incremento da população africana no Rio de Janeiro - contribuíram.

No império britânico, por sua vez, a partir de 1848, fazendeiros das Antilhas deram início a um movimento contra a escravidão, que incluía a apresentação de petições ao parlamento inglês requerendo o fim do trabalho escravo em Cuba e no Brasil. Impulsionado pelas elites coloniais, o movimento ganhou espectro público, gerando uma maior coesão entre as diferentes classes cientes da abrangência dos prejuízos em cascata provocados pela competição do açúcar produzido pelo trabalho escravo (Parron, 2018).

De fato, a dinâmica peculiar e intensa entre fatores de diferentes naturezas ao longo dos cinco anos que precederam a lei Eusébio de Queirós são um ponto de vista privilegiado para a análise minuciosa e ciente não apenas da interação como do valor relativo de diversas condições e sua contribuição para um determinado resultado, no caso específico desta pesquisa, a edição de uma lei e da ação política efetiva contra o tráfico de escravos. O mesmo pode ser dito no que se refere à ação da Grã-Bretanha e o fim da sua tolerância com relação ao tráfico negreiro. Assim,

“(...) one way of overcoming the apparent antinomy of moral and economic factors so pervasively present in the historiography on the slave trade is to understand London’s 1848-1850 attacks on Brazil within a broader analytical framework that takes into account not only industrial Britain, but its whole Empire and the world economy it was part of. In this sense, abolitionism, free trade, imperial politics and state violence turn out to be inseparable factors in the reorganizing of the slave-trading South Atlantic” (2018:35).

Portugal e o fim do tráfico de escravos

5.1. Introdução

Neste capítulo são identificados os eventos que criaram as condições para que em Portugal, ao contrário do que ocorreu no Brasil, a elite política fosse dividida em diferentes “facções políticas” (Bonifácio, 1991), nenhuma delas com poder de veto para impor uma solução institucional definitiva para o fim do tráfico de escravos. Dessa forma, foi somente depois de um golpe de Estado perpetrado por meio de um pronunciamento militar que um acordo é celebrado com a Grã-Bretanha determinando a extinção do tráfico negreiro. Nas sessões seguintes, os atores políticos também são identificados. Cabe destacar, conforme feito anteriormente na introdução, que o fato de a pesquisa ter dedicado um capítulo ao caso português, em contraste com os dois capítulos do caso brasileiro, deve-se às diferenças no que diz respeito ao tamanho da bibliografia brasileira e portuguesa sobre o tema. Além disso, no caso brasileiro, há um maior número de acordos com a Grã-Bretanha em função do processo de reconhecimento da independência do país, intermediado pela diplomacia inglesa em troca do acordo comercial e de abolição do tráfico de escravos, de 1826. No caso português, os acordos resumem-se aos tratados de aliança e comércio e de abolição do tráfico de escravos de 1810, já abordados no capítulo sobre o Brasil.

A história da primeira metade do século XIX português é a da lenta e gradual implementação de um liberalismo político tardio e limitado, impulsionado sobretudo pelo declínio do sistema colonial e a profunda crise econômica em que o país mergulhou a partir de então. Como tal, foi um movimento composto por um “amalgama de classes”, nas palavras de Dias (1982), tendo em vista que, nas condições nacionais e internacionais à época, uma revolução por meio da substituição de classes mostrou-se inviável. Dessa forma, assim como no caso brasileiro, o liberalismo português teve horizontes limitados, evidenciados por paradoxos, como, por exemplo, a tentativa das Cortes instaladas após a Revolução do Porto de retomar o pacto colonial nas relações com o Brasil ou, ainda, as restrições impostas pela Constituição de 1822 ao voto dos analfabetos, inexistentes na Constituição do Império escravagista brasileiro.⁷⁵

⁷⁵ Apesar da instituição de eleições indiretas e do voto censitário, a Constituição do Império do Brasil não proibiu o voto de analfabetos.

Contudo, em contraposição ao caso brasileiro, no qual as instituições monárquicas herdadas do absolutismo português mantiveram-se após a independência, ainda que modificadas e adaptadas à nova realidade, em Portugal, as instituições do Antigo Regime começaram a ser demolidas durante a guerra civil que seguiu à instauração do liberalismo. Em outras palavras, a continuidade característica da independência da antiga colônia, ressaltada pela historiografia brasileira, contrasta com a ruptura do conturbado processo português.

Figura associada ao absolutismo no Brasil, Dom Pedro I foi em Portugal o responsável pela legislação que extinguiu os forais e os dízimos bem como promoveu a reforma da Justiça.⁷⁶ Além disso, submeteu a Igreja secular à Coroa, nacionalizou seus bens e acabou com o monopólio da Companhia do Alto Douro, criada no século XVIII. Assim, o personagem autoritário forçado a abdicar ao trono brasileiro ganhou a alcunha de Libertador do outro lado do Atlântico, fato ilustrativo das contradições do liberalismo inerente aos dois casos bem como entre estes.

Uma vez derrotado seu irmão, Dom Miguel, e finda a guerra civil, Dom Pedro e os liberais que lutaram ao seu lado pela legitimidade do reinado de sua filha, Maria da Glória, viram-se diante de “(...) uma autêntica tábua rasa. Nada os restringia, ou coagia, excepto o seu próprio desentendimento interno” (Pulido Valente, 2007:12). Contudo, vencido o inimigo, os liberais dissolveram-se em moderados e radicais, entre os quais os miguelistas perdoados por Dom Pedro se moldaram de acordo com as circunstâncias (Pulido Valente, 2007).

Desse modo, apesar do fim da guerra civil, marcado pela convenção de Évora-Monte (1834), o conflito permaneceu, desta vez em entre liberais moderados e radicais. As diferentes concepções acerca do significado e conteúdo do novo regime resultaram na elaboração de três diferentes Constituições: a de 1822, concebida pelos vintistas após a Revolução do Porto, a de 1826, semelhante à constituição brasileira e outorgada por Dom Pedro, e a de 1838; última tentativa de construção de um consenso entre liberais radicais e moderados, identificados como a esquerda e a direita do novo espectro político. As principais divergências sobre a origem e os limites do poder real levaram, portanto, a um “desacordo constitucional” que minou a ordem liberal portuguesa por mais de duas décadas (Sardica, 2008).

⁷⁶ Instituto típico do Antigo Regime, os forais regulavam os encargos a serem pagos à Coroa e àqueles que recebiam terras ou bens desta, principalmente à nobreza agrária, tendo impacto sobre o regime produtivo no campo. Cabe sublinhar que os decretos assinados por Dom Pedro IV foram formulados pelo ministro da Fazenda e da Justiça do governo instalado nos Açores durante a guerra civil, em 1832, Mouzinho da Silveira. Segundo Silva (1993), os decretos de Mouzinho eram fruto de suas crenças em princípios de economia política e não tinham como objetivo atingir interesses específicos ou de facções. No entanto, após a edição dos chamados decretos dos Açores, Mouzinho afastou-se do governo, sendo substituído por José da Silva Carvalho e por António Aguiar nas pastas da Fazenda e da Justiça respectivamente.

Entretanto, conforme sublinha Halpern Pereira (1994), para além das constituições, a obra legislativa do século XIX é fundamental para a compreensão das revoluções liberais e seu impacto sobre a ordem política e social portuguesa do período. Sendo assim, apesar da crítica consolidada pela geração de 1870 às limitações do liberalismo português, é possível vislumbrar no edifício legislativo construído a partir de então uma ruptura institucional que inaugura uma disputa entre atores heterogêneos pela reconstrução do novo Estado. Trata-se, dessa forma, de uma trajetória marcada por avanços e recuos, compromissos precários e necessários que só alcançam estabilidade a partir da chamada Regeneração e das alterações constitucionais que se seguiram.

Tendo em vista sua complexidade, pode-se dizer que o caso português torna-se ainda mais rico sob a perspectiva do modelo teórico adotado pela pesquisa. Com efeito, enquanto no Brasil o Primeiro e o Segundo Reinado são divididos por uma ilha de turbulência e revolta concentradas principalmente no período da Regência, o caso português é o de uma “guerra civil intermitente”, que não impediu, contudo, a implementação de projetos institucionais, ainda que interrompidos, resistidos e incompletos (Halpern Pereira, 1994:17).

Este capítulo tem como objetivo demonstrar o caráter instável da trajetória portuguesa, em que elementos como a heterogeneidade do grupo eleitoral, para a qual contribuiu o seu exílio durante o miguelismo; a ausência de consenso com relação a uma refundação do país a partir de dois diferentes modelos constitucionais e as tentativas frustradas de negociação levaram a um período de extrema turbulência contrastado pela historiografia com a segunda metade do século XIX e o período da Regeneração. Para tanto, na próxima seção discorre sobre as constituições de 1822 e de 1826. A compreensão das implicações políticas dessas duas normas constitucionais é relevante para que se possa então identificar, nas demais sessões, as principais divergências entre cartistas e setembristas, os dois grupos políticos cuja disputa irá configurar o espectro político de então.

5.2. A Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826

Inspirada na Constituição de Cádiz de 1812, a Constituição portuguesa de 1822 deslocava a soberania da nação do Rei para o povo ao mesmo tempo em que instituía a monarquia constitucional hereditária como forma de governo. No entanto, segundo Ramos (2018), para os revolucionários do Porto, o povo devia ser tão temido quanto o Rei e, portanto, não equivalia à Nação. Sendo assim, “A construção constitucional de 1821-1822 não visou a participação da população em geral no governo, mas concentrar o poder supremo numa Cortes cuja eleição e reunião o rei não podia impedir e que também não lhe era dado prorrogar ou

dissolver, e cujas leis, desde que aprovadas uma segunda vez, era obrigado a promulgar” (Ramos, 2018:90-91).

De acordo com o artigo 123 da Constituição, ao rei cabia “especialmente”, entre outras atribuições, sancionar e promulgar leis, nomear e demitir livremente secretários de Estado, dirigir as negociações políticas e comerciais com as estrangeiras e conceder títulos, honras e distinções. Constituído um Conselho de Estado (artigo 162), este te seria composto por treze cidadãos escolhidos pelo rei a partir de uma lista elaborada pela Câmara dos Deputados. Entre suas principais funções estavam a de aconselhar o Rei no tocante à sanção das leis, às declarações de guerra e celebração de tratados (artigo 167). Seus conselheiros teriam mandatos de quatro anos e só poderiam ser removidos de seus cargos por sentença de um tribunal competente (artigo 170).

Da Câmara dos Deputados tinha origem ainda a Deputação Permanente das Cortes, junta formada por sete deputados eleitos por seus congêneres e com residência permanente na capital até a vigência da legislatura seguinte (artigo 117). Sua função primordial era a de garante da observância das leis e da Constituição, detendo para isso amplos poderes, como o de convocar as cortes extraordinariamente em casos previstos na Constituição, como, por exemplo, na ocorrência de circunstâncias perigosas ao Estado (artigo 119, IV).

Embora originados no legislativo, o Conselho de Estado e a Deputação Permanente constituíam, segundo Ramos (2018), órgãos moderadores, responsáveis pela mediação entre aquele poder e o Executivo. Acima de tudo, essa providência da Constituição vintista consagrava a supremacia do Poder Legislativo, verdadeiro detentor da soberania nacional, embora disfarçada sob a aparência da divisão de poderes. Nessas condições, cabia ao legislativo elaborar e garantir a observância das leis. Em última análise, “A decisão de enraizar no Poder Legislativo os órgãos cuja função era preservar o equilíbrio entre os poderes do Estado e a defesa do regime deve ser aproximada da atribuição ao mesmo Poder da direção do Estado (...)” (Ramos, 2018:89).

O legislativo era unicameral e seus representantes eram eleitos por meio do voto direto, do qual eram excluídos os menores de vinte e cinco anos, os criados de servir, os analfabetos e os desempregados (artigo 33). Os impedidos de votar eram igualmente inelegíveis, o que denota, uma vez mais, as limitações do conceito de democracia do liberalismo de então, que representava, na verdade, “(...) um conceito contraditório de monarquia” (Ramos, 2018:90). Trata-se, com efeito, de uma das contradições que desde o início espelhavam a tentativa, fadada ao fracasso na partida, de conciliar projetos incompatíveis, bem como a heterogeneidade de interesses de um grupo “(...) cujo objetivo comum passava por fazer o rei regressar a Portugal

e expulsar os oficiais ingleses do exército, em particular o seu comandante, o marechal Beresford” (Monteiro e Pedreira, 2013).

Tendo regressado a Portugal em 1821, conforme exigiram os liberais, Dom João VI jurou a Constituição, que, entretanto, não tardou a ser derrubada por uma revolta militar conduzida por Dom Miguel em maio de 1823.⁷⁷ No entanto, ao retomar a direção do governo, Dom João VI rejeitou o absolutismo e nomeou uma junta encarregada de elaborar uma nova Constituição, constituída, entre outros, pelo Duque de Palmela.⁷⁸ Postergada a sua elaboração por uma sucessão de movimentos contrarrevolucionários⁷⁹ e pela morte de Dom João em 1826, foi apenas neste ano que Portugal ganhou uma nova Constituição.⁸⁰

Outorgada por Dom Pedro II, assim como a Constituição brasileira de 1824, à qual era quase idêntica, a Constituição de 1826 chegou a Lisboa do Rio de Janeiro pelas mãos de Charles Stuart, encarregado britânico responsável pelas negociações do reconhecimento da independência do Brasil por Portugal. A Carta Constitucional, como ficou conhecida, seria a partir de então um dos pontos de discórdia entre liberais radicais e moderados, cuja disputa ditaria a instabilidade política que tomou conta do país até meados do século.⁸¹

Ao mesmo tempo, a Carta Constitucional é considerada pela historiografia como um “compromisso histórico” ou o consenso possível entre os liberais e os chamados miguelistas. Representou ainda a aproximação dos liberais da monarquia, simbolizando a “monarquização da constituição” após a “constitucionalização da monarquia” ditada pela Constituição de 1822 (Ramos, 2018:93). O mecanismo responsável por esse processo seria, assim como no caso

⁷⁷ O episódio ficou conhecido como Vilafrancada.

⁷⁸ D. Pedro de Sousa e Holstein, considerado um liberal moderado, defensor da Constituição de 1826, par do Reino após a morte de Dom Pedro I, foi uma das figuras destacadas do processo de implementação do liberalismo na primeira metade do século em Portugal (Silva, 1993).

⁷⁹ O principal destes movimentos foi a chamada Abrilada, liderada por Dom Miguel, então comandante em chefe do Exército em abril de 1824, como o próprio nome indica. Para maiores detalhes ver, por exemplo, Mattoso (1993).

⁸⁰ Entre maio de 1823, após a Vila-Francada, e 1826, reina em Portugal um debate intenso sobre o novo projeto constitucional, liderado pelos liberais moderados que enfrentavam ainda a oposição dos defensores do retorno ao absolutismo e dos vintistas. Rejeitando o retorno ao absolutismo, Dom João VI abraça uma política contemporizadora e promete uma nova Constituição de caráter moderado. Dom Miguel é nomeado no período comandante-em-chefe do Exército. A morte inesperada de Dom João mergulha o país em novas incertezas, desta vez sobre seu sucessor. As incertezas são dissipadas somente com a outorga da Carta de 1826 (Vargues, 1993).

⁸¹ Segundo Miranda (2001), assim como a constituição brasileira, a Carta Constitucional é obra pessoal de Dom Pedro II, sendo formulada em um período atribulado em ambos os lados do Atlântico. Em função da outorga foi então chamada de Carta Constitucional, ao passo que a constituição brasileira foi chamada como tal por ter sido revista e aprovada pela Câmara dos Deputados em 1834 por ocasião dos debates em torno do Ato Adicional, contando, também, com o apoio do Senado. Entre as principais diferenças entre os dois diplomas, para além daquela entre o Senado brasileiro e a Câmara dos Pares portuguesa, estariam a liberdade de culto doméstico, permitido no Brasil a todos e apenas a estrangeiros em Portugal, a natureza absoluta do veto real no caso português em contraposição ao efeito suspensivo no caso brasileiro e a existência em Portugal de uma nobreza hereditária, inexistente no Brasil. Após outorgar a Carta, na condição de Rei de Portugal, Dom Pedro I renuncia ao trono em favor de sua filha, Maria da Glória, então com sete anos.

brasileiro, o Poder Moderador, instrumento pelo qual o Rei transformava-se em uma figura neutra, capaz de dirimir os conflitos entre os demais poderes instituídos. Para tanto, este quarto poder tinha como competência exclusiva nomear os pares do Reino, convocar as Cortes extraordinariamente, dissolver a Câmara dos Deputados, nomear e demitir ministros de Estados e suspender magistrados (artigo 74).

Vale destacar que, ao contrário do que se poderia esperar tendo em vista o contexto político português à época, segundo Ramos (2018), o Poder Moderador não deixou de existir até o final da monarquia constitucional. Mesmo após a revolução de setembro de 1836, quando liberais radicais restauraram a Constituição de 1822, o Poder Moderador foi mantido enquanto a Câmara dos Pares dava lugar a um senado. Ao mesmo tempo, apesar de mudanças implementadas posteriormente, como a promulgação de uma nova Constituição em 1838 que o extinguiu na teoria, o chamado quarto poder jamais deixou de existir na prática, já que mesmo entre os liberais mais radicais era entendido como uma fonte de legitimidade para governos formados a partir de um golpe de Estado.

“É assim possível argumentar que o Poder Moderador, concebido enquanto poder discricionário, estava ligado não apenas à tradição monárquica, mas também ao fascínio do jacobinismo, e sobretudo ao facto de o regime liberal não ser simplesmente uma estrutura legal destinada a garantir os direitos e as liberdades de cada indivíduo, independentemente das opções desse indivíduo, mas consistir necessariamente no domínio político dos liberais” (Ramos, 2018: 101). Dessa forma, tanto liberais moderados como os chamados setembristas lançariam mão do Poder Moderador para dissolver maiorias contrárias a seus princípios, ainda que a dissolução do legislativo contrariasse a escolha dos eleitores. A defesa do Poder Moderador, ainda que modificado, tornou-se, portanto, a regra entre as diferentes tendências políticas que surgiam a partir da guerra civil, ao fim da qual as instituições da monarquia haviam sido destruídas para dar lugar a uma nova construção política.

O legislativo, por seu turno, seria composto pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Pares. Os integrantes da primeira casa seriam eleitos de forma indireta e pelo voto censitário. A Câmara dos Pares, uma das diferenças entre a Constituição portuguesa e brasileira, que instituía um Senado, era composta pelos pares do Reino nomeados livremente pelo Rei e com mandato vitalício e hereditário (artigo 39). Segundo Mónica (1994), a Câmara dos Pares tinha a função de conter os apelos populares que poderiam influenciar os membros da Câmara dos Deputados, o que a transformaria em uma fonte potencial de instabilidade. “Em vez de uma única câmara, passariam a existir duas, deliberando separada e sucessivamente, sendo necessário o acordo de ambas para que um projecto adquirisse força de lei. A dos deputados

representaria o conjunto da nação; a dos pares, os grupos estáveis, os interesses particulares, as tradições nacionais. A primeira seria propícia à inovação; a segunda, à ponderação. Eis, em resumo, a teoria” (Mónica, 1994:123).

Ao contrário do que ocorreu com o Poder Moderador, a Câmara dos Pares teve sua legitimidade contestada desde sua criação, ainda que por motivos distintos. Se, num primeiro momento, a Câmara dos Pares foi atacada pelos vintistas, que defendiam a existência de apenas uma Câmara, após a guerra civil a Câmara dos Pares passou a ser criticada por sua composição, ou seja, pela “heterogeneidade” da nova nobreza que então se criava, quando Dom Pedro nomeou como pares chefes militares e aliados da guerra, em substituição à nobreza majoritariamente miguelista (Mónica, 1994).

Tendo sua vigência interrompida a partir de 1828, quando Dom Miguel dissolve a Câmara dos Deputados e declara-se rei absoluto, a Carta Constitucional é restabelecida em 1834, ao final da guerra civil que opôs os miguelistas - que defendiam a permanência de Dom Miguel no poder - aos liberais liderados por Dom Pedro II do Brasil e IV de Portugal, que defendiam o reinado de sua filha, então menor de idade.

Apesar das vicissitudes enfrentadas pela Carta - transformada em “questão constitucional” na primeira metade do século e tendo sido suspensa em breves períodos, como o do miguelismo e do governo setembrista instaurado pela revolução de 1836 – sua vigência durou até 1910, quando foi proclamada a República. Assim, embora a estabilidade do regime monárquico brasileiro seja sempre destacada pela historiografia, fato é que a Constituição da monarquia portuguesa, apesar dos períodos de turbulência política, sobreviveu à Constituição brasileira de 1824.

Nesse sentido, Halpern Pereira (1994), destaca a ênfase da historiografia portuguesa nos relatos daqueles que viveram o período e que se transformaram em seus grandes críticos⁸² no final do século obliterou as rupturas e inovações trazidas pelo período. Ainda segundo a autora, a compreensão do período passa necessariamente pela legislação implementada por Dom Pedro IV antes do término da guerra civil, nomeadamente, a legislação de autoria do então ministro da Fazenda e da Justiça do governo instalado nos Açores, em 1832, José Xavier Mouzinho da Silveira.⁸³

⁸² A autora refere-se especificamente aos integrantes da geração de 70, autores de críticas contundentes aos fracassos do liberalismo do século XIX, que se tornaram argumentos importantes em prol do republicanismo.

⁸³ À época, Mouzinho era ministro da Fazenda do governo instaurado por Dom Pedro IV nos Açores.

5.3. A legislação liberal de Mouzinho da Silveira (1832)

A legislação de Mouzinho da Silveira constitui um dos principais pontos de inflexão do contexto político português após a revolução do Porto, o que se explica pela sua abrangência e natureza. É constituída por trinta decretos, sendo a maior parte elaborada e promulgada quando o governo da Regência de Dom Pedro encontrava-se nos Açores.⁸⁴ Mais do que a expressão jurídica do pensamento liberal, os chamados decretos dos Açores são considerados pela historiografia o divisor de águas entre o Portugal velho e novo. Seu escopo ultrapassa a esfera econômica para englobar uma profunda reforma política e social do país. Para tanto, previa o desmonte de uma complexa rede de relações de poder e de dependência de caráter local. Reminiscências do Antigo Regime e inerentes à confusão entre público e privado característica do período, essas relações subordinavam a economia portuguesa, limitavam a propriedade privada e impediam o desenvolvimento da já atrasada produção agrícola e mesmo industrial do país (Reis, 1990).

Entre as principais providências dessa legislação está a nacionalização dos bens da coroa, a extinção dos forais⁸⁵, das sisas⁸⁶ e dos dízimos bem como a reforma judiciária, com o consequente enfraquecimento do clero e da nobreza. Este pacote de medidas foi o maior golpe desferido pelos liberais contra as instituições do Antigo Regime em Portugal, por meio do qual a Igreja e a classe senhorial foram desarticuladas e enfraquecidas, abrindo espaço para uma nova estrutura social e econômica (Halpern Pereira, 1994; Pulido Vante, 2007; Reis, 1990; Villaverde Cabral, 1976).

Entretanto, das diferentes medidas elaboradas por Mouzinho, pode-se dizer que a mais incisiva foi o decreto número 42 de agosto de 1832, responsável pela extinção dos forais e, com estes, dos vínculos tradicionais que impediam um aproveitamento mais produtivo da terra e o consequente desenvolvimento agrícola do país. Sua relevância pode ser apreendida diante da esmagadora participação da agricultura na vida e na economia portuguesa. De acordo com

⁸⁴ O governo da Regência, que tinha como regente Dom Pedro II do Brasil e IV de Portugal foi instaurado em Angra do Heroísmo em 1830, sendo depois transferido para Ponta Delgada e para a Terceira.

⁸⁵ Instituição do Antigo Regime, os forais funcionavam como contratos que regulamentavam as relações econômicas entre camponeses e seus senhorios, a quem era dado o poder de instituir impostos sobre o uso da terra e coletá-los. A chamada lei dos forais constituiu, na verdade, no decreto número 42 de 13 de agosto de 1832, pouco antes de Mouzinho renunciar ao ministério em função de divergências com outros integrantes do movimento liberal instalado no arquipélago.

⁸⁶ Pesados impostos que incidiam sobre a transação de bens móveis e imóveis e encareciam os produtos agrícolas e oneravam a propriedade. Como consequência, acabava por desestimular os agricultores a produzir para o comércio, levando à proliferação da agricultura de subsistência e a manutenção de uma estrutura feudal. Enquanto as sisas sobre os bens móveis foram extintas, as sisas sobre os bens imóveis foram reduzidas (Pulido Valente, 1993).

Lains, Miranda e Costa (2016), em princípios do século XIX, entre dois terços e três quartos da população portuguesa trabalhava no campo, cuja produtividade era uma das mais baixas do continente. De acordo com os referidos autores, *“The dimension of the agricultural sector meant that the fluctuations in the total economy depended to a large extent on the changes in agricultural labor, rates of investment, factor productivity, and in the conditions of domestic and foreign markets. Without modernizing the agricultural sector, any major change in the overall economy was a daunting challenge”* (Lains, Miranda e Costa, 2016: 238).

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que abriu caminho para a implementação da Carta Constitucional, a legislação de Mouzinho ultrapassa o caráter moderado desta, na medida em que tem como objetivo a eliminação das instituições da sociedade tradicional portuguesa. Em última análise, trata-se de uma obra legislativa ainda mais incisiva e radical do que aquela editada ao longo do triênio vintista, cuja lei dos forais de 1822 não teve efeitos tão significativos sobre a estrutura social portuguesa (Halpern Pereira, 1994; Reis, 1990).

Ademais, as providências da nova legislação visavam à superação da crise financeira e fiscal pela qual o Estado passava e que teve como ápice a perda do Brasil. Tratava-se, portanto, de uma medida que buscava principalmente atender à necessidade imperativa de encontrar novas fontes de receita e de recursos imprescindíveis para a construção do novo aparato administrativo. Preconizavam, ainda, um novo modelo de crescimento econômico como alternativa à perda do Brasil, fonte da maior parte dos recursos do país e centro do comércio externo português.

No entanto, tratava-se de um modelo econômico que pressupunha uma transformação profunda da sociedade portuguesa, afetando as relações entre os seus diferentes estratos e, portanto, ultrapassando o aspecto meramente financeiro e fiscal para transformar-se em um projeto político abrangente. Em outras palavras, era um projeto cuja premissa era o estabelecimento de um novo pacto social, representando pela Carta Constitucional de 1826 (Halpern Pereira, 1994). Como tal, demandava extrema coerência e sincronia perfeita entre diferentes esferas administrativas e judiciais em um país mergulhado no vácuo compreendido entre a dissolução das instituições antigas e a ausência das instituições por construir.

Nesse sentido, a reforma prevista por Mouzinho, como era de se esperar em função de sua magnitude, esbarrou em imensas limitações, impostas por entraves administrativos e legais, pela guerra civil, pela situação da economia portuguesa e pela resistência de interesses estabelecidos. Também contribuíram para a precariedade da nova legislação, a imposição de novos empréstimos externos para financiar os esforços de guerra, o que resultou no aprofundamento do déficit do país.

Como consequência, principalmente no campo, muitas medidas estipuladas pela legislação liberal ficaram por cumprir, foram parcialmente concretizadas ou tiveram seu sentido deturpado, não alcançando os objetivos a que se propunham. Entre as principais dificuldades enfrentadas pela legislação de 1832, vale destacar os obstáculos e entraves enfrentados pela venda dos bens nacionais. Uma das principais questões afetas ao novo regime, a venda dos bens do Estado foi uma das providências liberais que mais suscitou conflitos entre as correntes políticas que disputavam pelo novo desenho institucional liberal. Dizia respeito à redistribuição dos bens móveis e imóveis do país, necessidade imposta não apenas pelo novo projeto político como por questões práticas, nomeadamente, o pagamento dos vultosos empréstimos contraídos por Portugal para cobrir os gastos da guerra civil (Pereira, 1994; Silveira, 1980).

Acima de tudo, e é aqui que reside o cerne dos conflitos gerados pela questão, a venda dos bens nacionais – incluídos os bens da Coroa, da Igreja, da Universidade de Coimbra e da aristocracia incorporados pelo Estado – “(...) mais não é, contudo, do que um aspecto da transformação das formas de propriedade que caracteriza o século XIX” (Silveira, 1980:87). É este aspecto que a tornou uma das questões mais importantes naquele momento no que se refere ao conflito de interesses em jogo, tendo em visto que dela dependia a transformação da natureza da sociedade portuguesa do Antigo Regime. Não por acaso, sua concretização enfrentou inúmeras resistências e foi deturpada por diplomas promulgados nos primeiros anos após o fim da guerra civil, teve sua constitucionalidade questionada e, uma vez implementada, teve seu alcance limitado (Pereira, 1994).

Considerando a riqueza do tema e o fato deste ser afeto a diferentes aspectos da sociedade de então, sejam estes financeiros, produtivos, técnicos ou sociais, sua complexidade não será abordada aqui em detalhes. Cabe, contudo, destacar que, de acordo com a legislação elaborada por Mouzinho da Silveira ainda nos Açores, quando do início da guerra civil, a incorporação dos bens da Coroa, das ordens e corporações religiosas bem como a extinção dos forais e outros tributos, tinha como objetivo entregar a posse da terra a pequenos e médios proprietários, levando, assim, à transformação produtiva do campo, estimulando a diversificação de produtos e gerando riquezas.

Uma vez incorporados e considerados bens nacionais, estes deveriam ser então vendidos a fim de promover as mudanças pretendidas e criar receitas para o Estado, responsável pela intermediação das negociações e operações de venda. Entretanto, conforme sublinham, entre outros, Pereira (1994) e Silveira (1980), o escopo e o sentido original dos decretos de Mouzinho foram deturpados nos governos que seguiram ao fim da guerra, sendo sucedidos por outros decretos que restringiram significativamente a massa de bens a serem incorporados e vendidos.

Entre estes, o mais importante é a portaria de setembro de 1835⁸⁷ que restringiu a aplicação do decreto de extinção dos forais, limitando, portanto, os bens passíveis de incorporação e transferência a pequenos e médios produtores agrícolas. “Estas alterações introduzidas no decreto de Mouzinho da Silveira são importantes e chamam-nos a atenção para o carácter ambíguo das incorporações: se, por um lado, elas põem termo a formas de propriedade características do antigo regime, como sejam os bens de mão morta, por outro, constituem um importante revés na luta pela abolição dos forais” (Silveira, 1980: 89).

Assim sendo, dos bens vendidos, muitos acabaram nas mãos daqueles com recursos para comprá-los, aos quais foram conferidos os mesmos direitos dos antigos senhorios com relação à cobrança dos antigos impostos que a legislação de 1832 pretendia extinguir. Ou seja, os bens vendidos mantiveram o mesmo regime tradicional, incluindo aquele ditado pelos forais. Dessa forma, surge “(...) um sistema híbrido em que se sobreponham direitos antigos e novos impostos, num emaranhado confuso que oprimia os agricultores e tornava o sistema fiscal inoperante, paralisando e dificultando as próprias transacções fundiárias” (Pereira, 1994: 32). Como desdobramento deste novo regime complexo de propriedade, foram mantidos, ainda que com limitações, interesses senhoriais, ao mesmo tempo em que foram atendidos novos interesses financeiros da burguesia com recursos disponíveis para investimento.⁸⁸

Na condição de intermediador dos interesses que se debruçavam sobre os despojos do Antigo Regime, que não mais incluíam o comércio brasileiro, restringindo-se, portanto, ao território nacional, o novo Estado viu-se limitado pela fraqueza e pelas divergências entre o grupo liberal que saía vitorioso da guerra civil. De fato, não havia nenhum grupo forte e coeso o suficiente para imprimir uma direcção coerente ao Estado liberal português, ele também fraco em suas capacidades mínimas. “O Estado cresceu devagar, porque na balbúrdia universal não conseguia (e não conseguiu até a Regeneração) cobrar impostos. De qualquer maneira, e apesar da sua fragilidade, era agora absoluto, muito mais do que o tinha sido no antigo regime. Fizera,

⁸⁷ A portaria referida, publicada em 4 de Setembro de 1835, portanto, após a morte de Dom Pedro IV e durante o governo de Silva Carvalho, é uma das mais importantes do período, tendo em vista as limitações que impôs ao decreto de agosto de 1832 de Mouzinho da Silveira. A principal exclusão da portaria foi a restrição da venda a bens originariamente da Coroa, o que excluía da operação a maior parte dos bens incorporados (Halpern Pereira, 1994; Silveira, 1980).

⁸⁸ Cabe ressaltar que, de acordo com Villaverde Cabral (1976), a “classe possidente” do campo encontrava-se dividida antes mesmo do surgimento das instituições liberais em função da penetração, ainda que limitada, das relações de produção capitalista e seus desdobramentos. Essas divergências e divisões agravaram-se, contudo, a partir das revoluções liberais, entendidas como um caminho para a resolução dos “(...) problemas levantados, simultaneamente, pela lenta mas indiscutível penetração das relações de produção capitalistas no campo e na produção artesanal, assim como pelo novo lugar, muito diminuído, imposto a Portugal na nova divisão do trabalho e dos mercados após o Congresso de Viena” (1976:77).

e fazia, a sua nobreza, sustentava a classe média e só ele, quando arranjasse dinheiro, podia transformar o país” (Valente, 2007:14).

Apesar dos entraves, pode-se afirmar que os chamados decretos dos Açores são consenso entre os historiadores no que diz respeito ao seu caráter irreversível e ao fato de constituir um momento de relevante ruptura com o regime anterior. Seus efeitos se fizeram sentir entre a nobreza tradicional miguelista e na Igreja, uma das instituições que contribuía para a reprodução das relações de poder características do Antigo Regime (Almeida, 2013). Ao mesmo tempo, conforme destacado anteriormente, foi a legislação liberal de 1832 que deu início de fato ao rompimento com o Estado absolutista, ganhando uma dimensão de fratura que havia sido emascarada da Revolução do Porto, apresentada como um movimento de regeneração do país, e da própria Constituição de 1822 (Pereira, 1994; Branco, 2013).

5.4. A fragilidade da Corte e das instituições do Estado

A morte de Dom Pedro em 1834, logo após a guerra civil, agravou a situação de fragilidade do Estado na medida em que fez desaparecer a última fonte de autoridade da ainda acima das disputas dentro e fora do grupo liberal. A partir de então, as divergências com relação ao novo regime político e suas instituições, ao destino dos bens da Coroa e da antiga aristocracia, aos caminhos para a recuperação da economia e a reconstrução da sociedade portuguesa se aprofundaram (Valente, 2007).

Com efeito, a autoridade e o papel da Corte constitui um ponto privilegiado na comparação entre o Brasil e Portugal, tendo em vista as trajetórias distintas que os Braganças seguiram nos dois lados do Atlântico apesar da origem comum. Antes mesmo da partida para o Brasil, “Uma das marcas do reinado de D. Maria I e da regência do filho D. João (1792, formalizada em 1799), foi a inexistência de qualquer personagem politicamente dominante de forma continuada” (Monteiro, 2013:45). Já no caso brasileiro, a transferência da Corte para o Rio de Janeiro produziu efeitos distintos no antigo Reino, com legados duradouros ao longo do século XIX. Enquanto no Brasil, a corte instalada levou ao que alguns historiadores chamam de “interiorização da metrópole”, que teve como legado um aparato de Estado centralizado e a unidade territorial, em Portugal “(...) a Corte foi outra das entidades que resistiu com dificuldade às várias avalanches políticas da primeira metade do século XIX (...)” (Monteiro e Silva, 2018:345). Ao regressar a Portugal, Dom João era visto com muita desconfiança tanto pela população como pelas elites não apenas em função da partida para o Brasil como também da abertura dos seus portos e do acordo de comércio celebrado com a Grã-Bretanha em 1810, cujos efeitos deletérios se fizeram sentir principalmente em Lisboa (Monteiro e Silva, 2018).

Da mesma forma, enquanto no Brasil o liberalismo conservador aproveitava da estrutura estatal legada pela estadia da Corte portuguesa no Rio de Janeiro, em Portugal, era necessário desmembrar os vínculos e instituições locais que conviviam com o poder real e estavam enraizadas principalmente no interior, entre elas as câmaras municipais, paróquias, ordenanças, milícias, com fortes ligações com a população local (Monteiro, 2013). Essas instituições tradicionais mantinham vivos os resquícios do Antigo Regime no interior do país, aos quais se sobrepunha o projeto de Estado liberal que se pretendia construir. Acrescidos às frustrações com as reformas liberais, esses resquícios constituíam focos de resistência absolutista às reformas e instituições liberais (Monteiro, 2013; Cabral, 1976).

Após a morte do então príncipe regente, foi decretada a maioridade de sua filha, Maria da Glória, então com 15 anos. Nos anos que se seguiram até 1835 foram nomeados pela rainha em sua maioria governos compostos por liberais moderados, o que não implicou o apaziguamento dos ânimos. Pelo contrário, a guerra civil ou a “guerra de todos contra todos” continuou e muitos foram os governos que se sucederam na tentativa de restaurar a paz e a estabilidade política (Bonifácio, 1992).

Não havia qualquer instituição forte ou legítima o suficiente para impor a ordem no país. O Exército era pouco numeroso, mal pago, quando pago, e igualmente dividido; a Igreja, por sua vez, também encontrava-se fragmentada e enfraquecida, principalmente depois da extinção dos dízimos e outras cobranças a que tinha direito. “A administração, o judiciário e a Igreja permaneciam no mais perfeito caos. Em desespero de causa, o governo conservara pelo país inteiro as velhas autoridades do absolutismo (os cargos, os titulares, ou os cargos e os titulares) como os juízes de fora e os corregedores, nomeados antes de Évora-Monte⁸⁹, que viviam agora em permanentes disputas de competência com os funcionários administrativos e fiscais que as reformas de Mouzinho haviam criado. Esses mesmos, sobretudo nos concelhos, só estavam instalados à volta das cidades e vilas mais importantes” (Valente, 2007: 52).

Na ausência de uma fonte legítima de poder, instaura-se um período de profunda violência política, marcado pela atuação de facções que disputavam eleições cujos resultados eram constantemente refutados pelos vencidos. Também carentes de legitimidade, as eleições eram marcadas por fraudes, subornos, protestos, intrigas, feridos e mortos. Havia um descompasso entre o país retratado pela Carta Constitucional de 1826 e o país real, no qual as eleições eram incapazes de legitimar a posse do poder político pelos vencedores da competição eleitoral (Bonifácio, 1992; Branco, 2013; Tavares de Almeida, 2013). Entre a teoria e as

⁸⁹ Convenção de Évora-Monte, celebrada em 26 de maio de 1834 e que pôs fim à guerra civil.

dificuldades da prática, a inexistência de consentimentos e representatividade, pressupostos do Estado liberal que se procurava instaurar, abria espaço para disputas políticas nas quais o recurso a meios extralegais de alcance do poder tornava-se a normalidade (Bonifácio, 1992).

5.5. Cartistas e Setembristas

Diante do exposto, constata-se uma primeira diferença relevante entre o grupo liberal português e brasileiro, que diz respeito às dissidências e fraturas presentes no primeiro em contraste com a maior homogeneidade do grupo que ocupou o espectro político do outro lado do Atlântico após a independência da antiga colônia. Essa homogeneidade da elite brasileira torna-se mais consistente principalmente a partir do fortalecimento da oligarquia cafeeira do Vale do Paraíba, impulsionada pela valorização do café e pelo aprofundamento de sua inserção na economia internacional. Ao contrário do caso português, no Brasil surge uma classe política, identificada com uma região, forte o suficiente para deter o poder de veto sobre o sistema político e com fortes ligações externas, inserida na divisão internacional característica da nova ordem liberal.

Em Portugal, por sua vez, eram muitas as dissidências que perpassavam a família liberal, agravadas pela ausência de recursos e de um grupo forte em termos econômicos. A “família liberal”, em contraste com o caso brasileiro, era formada como sublinhado anteriormente, a partir do amálgama dos grupos que resistiram e sobreviveram à guerra civil. Entre estes, vale destacar membros do Exército desarticulado e politizado, os resquícios da aristocracia rural, da nobreza diminuída e da nova nobreza constituída a partir da concessão de títulos, inflacionada ao longo da monarquia constitucional (Bonifácio, 1996; Monteiro e Silva, 2018).

A burguesia difusa e incipiente, por seu turno, não constituía uma opção como grupo condutor ou catalizador das dissensões liberais. Ao contrário, a pequena e a grande burguesia mantinham distância entre si, alargada pela legislação liberal e seus efeitos na divisão dos bens nacionais. “Pela primeira vez desde a queda de Pombal, os vínculos sofreriam novo golpe, mas ainda desta vez não seria um golpe definitivo, pois poupou, precisamente, os morgados mais ricos” (Cabral, 1976: 88).

A estes grupos cabe ainda acrescentar os miguelistas poupados por Dom Pedro ao final da guerra civil e que buscaram inserir-se na nova ordem de acordo com a conjuntura. Os excluídos desta, por seu turno, passaram a integrar milícias e outros grupos de guerrilha que se disseminavam pelo país, sobretudo no interior (Medina, 1996).

Tratava-se, portanto, de uma combinação complexa de rivalidades econômicas, políticas, regionais e sociais que não permite a demarcação de fronteiras definidas de forma inequívoca

entre grupos políticos unidos de forma irremediável em torno de estratégias coerentes. Dessa forma, a estas divisões não correspondiam identidades de classe ou a defesa intransigente de estratégias econômicas antagônicas como o livre-cambismo ou protecionismo, ao contrário do que afirma parte da historiografia. Com efeito, não havia uma burguesia industrial ou comercial autônoma, ou qualquer outro setor autônomo fora do Estado. “As próprias características do sistema econômico, a fraca divisão social do trabalho, os condicionalismos naturais e a escassez dos recursos são dados prévios que, limitando drasticamente o leque de escolhas possíveis, podem contribuir, e contribuíram no caso presente, para impor o acordo sobre a orientação dominante da política econômica externa de Portugal a partir de 1834. Resumindo: não há, nem deve haver, uma sociologia do protecionismo e do livre-cambismo” (Bonifácio, 1996:13).

Sardica (1997) corrobora essa visão ao analisar a origem dos partidos políticos da Regeneração, sublinhando que na primeira metade do século XIX pode-se falar apenas da existência de agrupamentos políticos cujos integrantes eram próximos e, muitas vezes tinham relações de amizade e familiares entre si, afastando a ideia de que as divisões políticas da época pudessem espelhar clivagens de classe. O autor enfatiza a influência de fatores que escapam à política para a dinâmica destes agrupamentos e sua influência sobre o cenário “partidário” de então. Entre estes estão contrastes regionais e o alheamento da população em geral, em sua maioria analfabeta e despolitizada.

Desse modo, vale ressaltar ainda que Bonifácio refuta a historiografia que aponta para a existência de uma dicotomia entre nacionalistas ou desenvolvimentistas e de defensores do livre mercado. A autora refuta ainda, a defesa de que essa rivalidade estaria também relacionada com a defesa intransigente por cartistas de interesses britânicos em Portugal, visão “(...) subjacente às teses que conferem ao imperialismo britânico uma importância decisiva na evolução histórica de Portugal durante a primeira metade do século XIX. Essa imagem retrata as relações entre Portugal e Grã-Bretanha como uma sucessão de ultimatos e uma série de capitulações” (Bonifácio, 1996:41). Pressupõe ainda a existência de uma em oposição devotada à defesa patriótica da indústria nacional identificada com os setembristas. Ao contrário, o protecionismo seria um “dogma político” português, provocado sobretudo pela situação das finanças do Estado (Bonifácio, 1996).⁹⁰

Uma vez ressaltada a complexidade de interesses que atravessava o grupo liberal e afastadas falsas dicotomias acerca destes, cabe definir cartistas e setembristas ou liberais moderados e

⁹⁰ A autora faz referência a perspectivas historiográficas influenciadas pelo marxismo e a identificação de interesses econômicos nítidos na conjuntura portuguesa de então. Entre os autores apontados estão Silbert, Villaverde Cabral e Halpern Pereira.

radicais em função de sua divergência com relação à vigência da Constituição de 1826 e a alternativa a esta. Dito de outro modo, os dois grupos divergiam com relação “às regras fundamentais da vivência coletiva”, o que explica a vigência de três Constituições no período compreendido entre a vitória liberal na guerra civil, em 1834 e 1842. Explica também porque a pacificação e a construção de acordos acerca das regras do jogo político só foram possíveis a partir da Regeneração e dos atos adicionais aprovados no período (Bonifácio, 1992; Sardica, 1997; Tavares de Almeida, 2013).

O cerne da discórdia encontrava-se principalmente na questão relativa à origem do poder e à soberania popular. A princípio, a esquerda – transformada em setembrismo após a revolução de setembro de 1836 – refutava a origem monárquica do poder constituinte e, principalmente, a existência do Poder Moderador. Embora não fosse um representante dos interesses populares ou “(...) das classes baixas revoltosas, procurou traçar um equilíbrio político alternativo ao da Carta de 1826: conciliar a manutenção do regime com um conjunto mais largo de interesses do que os fundiários e comerciais favorecidos pelo cartismo no poder desde 1834 (...)” (Branco, 2013:36-37). Como consequência, os setembristas não admitiam a existência do Poder Moderador, visto como um instrumento da ingerência do monarca nos demais poderes, e da Câmara dos Pares, considerada um corpo antidemocrático dentro da arquitetura estatal, tendo em vista que os pares não eram escolhidos pelo voto popular.

Outra divergência, igualmente relevante e afeta aos poderes do Executivo, dizia respeito à competência em matéria de política externa. Enquanto a Constituição de 1822 subordinava o Executivo ao Legislativo e, portanto, determinava que a vigência dos tratados dependia de aprovação parlamentar prévia, a Carta constitucional, assim como sua correspondente brasileira, instituiu o monopólio do Executivo, ou seja, do rei, em matéria de política externa. Este detinha plenos poderes para celebrar tratados e acordos internacionais de forma exclusiva, sem qualquer participação das cortes.

Para os setembristas, que antes da revolução de setembro de 1836 denominavam-se a “oposição constitucional”, essa era uma questão de extrema relevância na medida em que interferia nas relações de Portugal com a Grã-Bretanha e, como consequência, dizia respeito ao projeto de nação que se pretendia implementar. Em outras palavras, as relações econômicas entre Portugal e Grã-Bretanha, caracterizavam-se por uma relação de dependência que se agravou com a perda do Brasil. Ao perder a função de entreposto comercial e de vendedor de produtos coloniais para o resto da Europa, essa dependência aprofundou-se na medida em que a Grã-Bretanha era a principal parceira comercial de Portugal e em que as relações comerciais com a maior potência do período sofriam de um déficit crônico, também agravado com o colapso do comércio externo

português nas três primeiras décadas do século XIX. Para além disso, Portugal dependia da Grã-Bretanha até mesmo para o transporte de seus produtos para a Europa do norte e para a obtenção de empréstimos (Bonifácio, 1992).

Tendo tomado para si a bandeira nacionalista, os setembristas então viam um grande perigo no monopólio do Executivo em matéria de política externa. Além disso, de acordo com o espírito vintista que informava o radicalismo que caracterizou alguns setembristas, a proclamação da Constituição de 1822 era interpretada como um instrumento da retomada da soberania nacional, o que implicava a libertação do país dos laços que subordinavam Portugal à Grã-Bretanha. Em última instância, “Negociar um novo tratado implicava reavaliar interesses, obrigava a definir prioridades, equivalia de algum modo a projectar o futuro. Ora, pela regra constitucional da Carta, um assunto de tão graves implicações nacionais era subtraído ao debate e à fiscalização parlamentar, no que os patriotas viam um aperta aberta ao abuso de poder e fonte de incontroláveis prejuízos para a nação” (Bonifácio, 1991: 32).

5.6. Cartistas, setembristas e o tráfico de escravos

Não é possível associar os grupos políticos de então a uma posição clara com relação ao tráfico de escravos, do qual os portugueses inegavelmente ainda participavam - seja por meio de navios de bandeira portuguesa ou de agentes e traficantes cujos interesses ligasse os dois lados do Atlântico, além da costa africana (Alexandre, 1998; Bethell, 1976; Caldeira, 2013; Maques, 1999). Não é possível encontrar debates ou posições sobre o tema nem mesmo nas Cortes constituintes de 1820. Dessa forma, a única referência indireta ao tema encontrada na Constituição de 1822 encontra-se no artigo que reconhece como cidadão português o escravo que tivesse obtido carta de alforria (Miranda, 2001).

Na verdade, para além da própria ausência de um programa ou estratégia política que representasse os grupos políticos de então, a questão do tráfico de escravos não constituía uma das divisas ideológicas do espectro político português. Na verdade, havia uma total ausência de qualquer debate, fosse na imprensa ou no parlamento sobre o tema. Mesmo na historiografia, são muito poucos os trabalhos que discutem o papel ocupado pela questão seja na política doméstica ou externa portuguesa.

Sendo assim, é possível afirmar que o tráfico de escravos foi ao longo do período um tema subsidiário a outras questões considerados de fato relevantes, nomeadamente a relação com a Grã-Bretanha. Mesmo nesses casos, o tema aparece de forma reativa, como resposta a estímulos externos, como a pressão britânica. “Havia pouco sentimento abolicionista no país e, em Lisboa, os interesses no tráfico negreiro eram ainda consideráveis. Além disso, qualquer tentativa de

cercear o tráfico poderia provocar descontentamento e possíveis insurreições em Angola e Moçambique, onde os escravos eram agora a única mercadoria de exportação importante e a única fonte de receita, e onde o grande número de funcionários portugueses, cujos salários eram pequenos e atrasados de meses e até anos, protegiam e encorajavam o tráfico no seu próprio interesse (Bethell, 1976: 104).

Sendo assim, a política colonial é outro tema ao qual a questão é subordinada, ou, mais especificamente, a ausência de uma política dirigida aos despojos do império após as guerras napoleônicas e, sobretudo, a partir da perda do Brasil. Nesse sentido, o tratado anglo-Brasileiro de 1827 é o principal impulso para o surgimento de um discurso que apela para o imaginário colonial das elites portuguesas e para a necessidade de se criar alternativas ou contrapesos à perda da então mais importante colônia portuguesa.

De acordo com Alexandre (1998), a partir da década de 1830, diante da expectativa do fim do tráfico de escravos e o fim das receitas geradas nas alfândegas coloniais, principalmente angolana, surgem propostas, que não encontram tradução na prática, para o desenvolvimento das riquezas africanas. Seja nas cortes constituintes de 1820, no governo miguelista, na imprensa ou nos demais governos liberais, apesar da existência de diferentes projetos para alcançar tal objetivo, havia o consenso de que o desenvolvimento de uma política colonial era indispensável. Uma primeira preocupação era a de assegurar a segurança dos restos do império colonial, ameaçado pela presença de outras potências em seus limites, nomeadamente da Grã-Bretanha (Alexandre, 1998).

Para o autor, havia o consenso entre as elites portuguesas, à direita e à esquerda, de que o desenvolvimento de uma política eficaz para o desenvolvimento das riquezas das colônias africanas recompensaria a perda do Brasil, constituindo a “tábua de salvação” para a economia metropolitana. Para além de questões práticas e cálculos efetivos, esse consenso advinha sobretudo do mito do Eldorado que ainda vigia entre as elites portuguesas, o chamado projecto dos “Novos Brasis”. Nesse sentido, nem sempre haveria uma relação necessária e direta entre interesses econômicos ou corporativos e a defesa do imperialismo português em África. Ao contrário, “Pela sua extrema difusão, a produção da ideologia colonial não pode ser entendida como expressão de sectores restritos, por importantes que fossem: ela tocava as elites políticas no seu conjunto, respondendo, afinal, acima de tudo, a problemas de identidade colectiva, num país que se vira recentemente despojado do império, sendo depois devastado pela guerra civil, e que tomara consciência do seu atraso e das dificuldades em superá-lo” (Alexandre, 1998: 47).

5.7. O decreto de proibição do tráfico de escravos de 1836

Entre os principais representantes dessa ideologia estava o marquês de Sá da Bandeira, um dos principais líderes setembristas, autor do decreto de proibição do tráfico de escravos editado em 10 de dezembro de 1836, um mês após a revolução que levou seu grupo político ao poder. O decreto proibia a exportação de escravos das possessões portuguesas ao sul e ao norte do Equador, cominando penas tanto para os traficantes quanto para as autoridades coniventes com tal atividade (Alexandre, 1998; Bethell, 1976; Capela, 1979). Militar respeitado, ligado à ala radical do setembrismo, Sá da Bandeira exerceu funções importantes no governo inaugurado em setembro de 1836, participando das diversas conversações entabuladas com os representantes ingleses em Lisboa.⁹¹ Apesar de defender o desenvolvimento da África portuguesa a partir de então, Sá da Bandeira tinha consciência e conhecimento plenos sobre as limitações de tal empreitada bem como do fato de que “Em 1834, o império pouco mais era do que uma realidade nominal” (Alexandre, 1998: 39).

Segundo o diagnóstico de Sá da Bandeira, o fim do tráfico de escravos era necessário para o desenvolvimento das colônias africanas, tendo em vista a necessidade de braços para o cultivo da terra. Em um relatório elaborado meses antes da elaboração do decreto de proibição do tráfico, Sá da Bandeira propunha, além da extinção do infame comércio a remoção dos maus governos que imperavam nas possessões africanas, cujas riquezas ressuscitariam a economia portuguesa, pelo surgimento de mercados seguros, pelo cultivo de gêneros cobiçados na Europa e pelo emprego da marinha mercante no seu transporte (Alexandre, 1998).

Contudo, apesar dos esforços de Sá da Bandeira, seu decreto não foi posto em prática, principalmente em função da resistência nas colônias africanas. Fato ilustrativo dessa resistência foi a suspensão do decreto pelos governadores de Moçambique e de Angola que alegavam a impossibilidade de pôr o decreto em prática, tendo em vista suas consequências devastadoras para suas economias. “De fato, em meados da década de 30, súditos e navios portugueses estavam mais envolvidos do que nunca no tráfico de escravos para o Brasil e, o que era pior, documentos e bandeiras portugueses estavam cada vez mais sendo usados por traficantes de outras nações” (Bethell, 1976:107).

No plano externo, as negociações com a Grã-Bretanha tiveram início em 1834, quando o fim da guerra civil levou à ascensão de Dona Maria ao trono, com o apoio inglês. Contudo, tais negociações foram interrompidas pela revolução de setembro de 1836. Ao mesmo tempo, a partir do governo setembrista as relações entre Portugal e Grã-Bretanha foram dificultadas em

⁹¹ À época da promulgação do decreto de 1836, Sá da Bandeira era presidente do Conselho de Ministros.

função de questões comerciais que eram inseridas nas negociações e impostas pela Grã-Bretanha como condições para a celebração de um tratado. Do lado inglês, entre as fontes de tensão estava a elaboração pelas cortes portuguesas das pautas alfandegárias, por meio das quais previa-se um novo tratamento para os produtos britânicos em Portugal, permitido pela liberdade que a extinção do tratado de comércio celebrado por Dom João VI em 1810 no Brasil.

5.8. Protecionismo *versus* livre comércio

Por meio de uma análise minuciosa da composição do comércio externo do Porto e de Lisboa, Bonifácio (1987) chega a conclusões relevantes sobre as diferentes posições assumidas por grupos de interesses portugueses no que diz respeito às relações com a Grã-Bretanha. Essas conclusões são relevantes na medida em que descartam suposições acerca da existência em Portugal de uma luta de classes bem como da oposição entre livre-comércio e protecionismo com reflexos sobre as relações do país com a Grã-Bretanha.

De acordo com a autora, as diferentes posições com relação à celebração de novos acordos comerciais com a Grã-Bretanha, assumidas principalmente a partir do final da década de quarenta, refletem contrastes regionais que, por sua vez, são fruto das assimetrias do comércio externo nortenho e lisboeta e seus vínculos com aquele país. Em última análise, essas assimetrias refletem ainda as características da economia portuguesa na primeira metade do século XIX, tais como a concentração geográfica e por produtos, inerente sobretudo no que diz respeito à pauta de exportação das duas cidades (Bonifácio, 1987).

Dessa forma, enquanto o comércio lisboeta apresenta um raio de ação mais abrangente, incluindo o comércio com o continente africano e asiático, assim como um maior equilíbrio entre as exportações para o mercado brasileiro e inglês, o Porto apresenta um comércio marcado pela preponderância absoluta da Grã-Bretanha. Essas constatações levam Bonifácio a afirmar que “(...) a base da oposição livre-cambismo/protecionismo – oposição que, no período considerado, como se disse, foi essencialmente circunstancial – é de natureza sectorial-regional, e não social. Esta oposição constituiu, conjunturalmente, uma forma de expressão de uma contradição estrutural entre o Porto e Lisboa. O Porto, subsumido no peso esmagador do vinho só entrevia vantagens na capitulação de interesses perante a Grã-Bretanha. O resto do país, subsumido no peso decisivo nos interesses da capital, - sede do governo e da influência política, dos (poucos) novos empreendimentos económicos e centro (modesto) de ligações comerciais internacionais que não se esgotavam no triângulo luso-anglo-brasileiro – não entrevia partida suficiente para a rendição” (Bonifácio, 1987: 101).

Essa questão ganha importância diante da necessidade, de acordo com o modelo teórico adotado e com as hipóteses da pesquisa, para a identificação de interesses e dos agentes políticos em jogo no período em questão, com influência sobre os resultados que se procura explicar. Principalmente porque esses interesses entram em conflito principalmente a partir de 1836, quando, uma vez vencido o tratado de comércio e navegação celebrado entre Portugal e Grã-Bretanha em 1810, o país vê-se pela primeira vez em condições de implementar de forma autônoma sua política alfandegária (Bonifácio, 1987).

Nesse momento, a questão relativa à adoção de pautas alfandegárias – conhecida como questão pautal – torna-se um dos principais tópicos da política portuguesa, tendo em vista seus impactos sobre outros temas como industrialização, recuperação econômica e superação do atraso em que Portugal se via sobretudo com relação ao resto da Europa. Tratava-se, antes de tudo, de uma questão emergencial, tendo em vista as condições econômicas do país e o colapso de seu comércio externo provocado não apenas pelos conflitos das primeiras décadas como pela perda do Brasil.⁹²

O debate da questão pautal está, portanto, intrinsicamente ligado às negociações entabuladas com a Grã-Bretanha a partir de meados de 1830 para a celebração de um novo tratado comercial em substituição ao tratado de 1810. Estas, por sua vez, são concomitantes à pressão inglesa para a celebração de um tratado de interdição ao tráfico negreiro, que ainda contava com a participação portuguesa mesmo após a independência brasileira. Em outras palavras, o conflito entre os interesses concentrados nas duas principais cidades do país tem impacto direto nas negociações com a Grã-Bretanha, tendo em vista seu peso no comércio externo português e os interesses do setor de exportação de vinho na cidade do Porto (Bonifácio, 1987).

Vale sublinhar, contudo, que esses interesses na rendição às exigências comerciais da Grã-Bretanha e a redução de tarifas alfandegárias para seus produtos como contrapartida não refletem uma tendência livre-cambista relevante.⁹³ Ao contrário, ainda de acordo com Bonifácio, o liberalismo português sempre teve um viés protecionista, o que se deve às características estruturais da economia portuguesa e não à existência de uma burguesia industrial unida em torno de convicções particulares. Ao mesmo tempo, a proteção alfandegária

⁹² A perda da condição de entreposto do comércio do Brasil com a Europa implicou não apenas a perda de receita alfandegária como também no “(...) declínio da navegação comercial e do movimento portuário, sobre os quais o estado cobrava uma multiplicidade de direitos que não constituíam uma parcela desprezível de seus rendimentos (Bonifácio, 1987: 80).

⁹³ Em outro estudo a mesma autora afirma que a partir da década de trinta, o protecionismo transforma-se, de fato, em um dogma político em Portugal, quando a diferenciação da estrutura não apenas do comércio como também da indústria do Porto e de Lisboa é acentuada. Entre as diferenças está, por exemplo, a utilização disseminada de máquinas a vapor em Lisboa (ver Bonifácio, 1991).

dizia respeito à sobrevivência do Estado português, uma vez que as receitas obtidas por meio das tarifas de importação eram imprescindíveis para a sua manutenção.

Na verdade, considerando o poder de compra da população e o imobilismo tanto do mercado nacional como da demanda por produtos importados, o protecionismo tornou-se uma política relevante de obtenção de receitas pelo Estado, da qual os estadistas portugueses à época não podiam prescindir. Desse modo, direita e esquerda diferenciavam-se apenas em função do conteúdo nacionalista e da bandeira anti-britânica assumida por esta última (Bonifácio, 1987).

5.9. A Revolução de Setembro de 1836 e a Constituição de 1838

Em setembro de 1836, após a realização de eleições para o parlamento - precedida de uma crise política agravada pela situação econômica do país – eclode em Lisboa uma revolução iniciada pela população e pela Guarda Nacional que leva ao afastamento do grupo cartista do poder. Assume então um governo setembrista que restaura a Constituição de 1822 e convoca eleições para uma nova constituinte. Desta resultou então a terceira constituição portuguesa desde a Revolução do Porto.

Jurada por D. Maria II em abril de 1838, a nova Constituição foi uma tentativa de compromisso entre cartistas e setembristas moderados, buscando a síntese possível entre os dois primeiros textos constituições portuguesas, de 1822 e de 1826. As tensões que buscou resolver estão na origem das dissidências liberais, nomeadamente a origem do poder constituinte, o fundamento da soberania, a existência de uma câmara aristocrática no legislativo e do poder moderador, a abrangência do direito ao voto, o alcance da legislação econômica liberal e, não menos importante, a competência para elaborar e tomar decisões em matéria de política externa, tema que será tratado mais adiante (Bonifácio, 1996; Dias, 1993; Miranda, 2001; Tavares de Almeida, 2013).

Tais dissidências ajudam a explicar a sucessão de governos que se seguiu a Évora-Monte e a sua instabilidade crônica. Em sua maioria conservadores, à exceção do governo setembrista que assume ao final de 1835, esses governos confirmam a tendência conservadora da Coroa e sua preferência pela coloração cartista sublinhada por Bonifácio (1992). Contudo, a preferência real, que se valeu do uso rotineiro do poder moderador, ao contrário do que previa a Carta Constitucional de 1826, e da nomeação de novos pares, não contribuiu para a consolidação cartista e, durante o período o conflito manteve-se, sempre agravado pela situação econômica do país em um ciclo vicioso em que política e econômica se entrelaçavam. De fato, “Múltiplas razões justificavam esta crise: a carestia de vida e o preço do pão, o atraso ou a falta de pagamento dos vencimentos aos funcionários públicos, das pensões às viúvas e aos reformados, das

prestações aos egressos – em contraste manifesto com as dotações generosas e os elevados rendimentos dos titulares de altos cargos das administração – a privação de recursos de muitos rurais (que viviam à sombra dos conventos), resultante da nacionalização e venda dos bens nacionais (...)” (1993:100).

Tradução das concepções políticas do setembrismo moderado, a nova Constituição “(...) reafirma a soberania nacional, restabelece o sufrágio direto, diminui bastante o censo eleitoral para eleitor (mas não para eleito) e elimina o poder moderador, embora, face ao texto vintista, crie uma segunda câmara de senadores (eleita através do sufrágio direto, censitário por seis anos) e expanda os poderes do rei” (Tavares de Almeida, 2013:37). No que diz respeito a estes últimos, foram mantidas em sua generalidade as competências do rei (nesse caso, rainha) – que se mantinha como chefe do Executivo - estipuladas pela Carta.

No entanto, a competência para celebrar tratados e alianças – antes monopólio do Executivo – era submetida à aprovação pelo legislativo. De acordo com o novo texto constitucional, competia à rainha “Fazer tratados de aliança, de subsídios e de comércio e ratifica-los depois de aprovados pelas Cortes” (artigo 82, XV). Para Bonifácio, uma vez mais, aqui residia a grande divergência entre cartistas e setembristas, tendo em vista o significado das negociações de tratados e, em especial, do tratado de 1810 com a Grã-Bretanha, cuja vigência deveria expirar um ano após a revolução setembrista. Nesse sentido, tratava-se de um tema afeto à autonomia nacional e, embora fosse consenso entre todas as cores políticas da época a necessidade imperiosa de rever as relações com a Grã-Bretanha e libertar o país dos obstáculos impostos ao seu desenvolvimento pelo referido acordo, a negociação de um novo tratado não poderia, na opinião dos novos governantes, ser exclusividade, ou mais ainda, monopólio do Poder Executivo.

Uma vez no poder, sob a liderança de Passos Manuel⁹⁴, o setembrismo adquiriu uma feição moderada. Dessa forma, restaurou a Constituição de 1822 tendo em vista, contudo, a convocação das Cortes constituintes para a elaboração de uma nova constituição que representasse o meio termo entre àquela e a Carta Constitucional de 1826. Inspirada nas constituições belga de 1831 e espanhola de 1837, a nova constituição aproximou-se mais, contudo, da constituição vintista.

⁹⁴ Principal figura civil do setembrismo, foi eleito deputado pelo Douro nas eleições que precederam a revolução de setembro de 1836. É considerado um setembrista moderado, entrando em conflito com os integrantes radicais do movimento (Dias, 1993).

5.10. O golpe de Estado e a ascensão de Costa Cabral (1842)

Em janeiro de 1842, após um golpe de Estado realizado por meio de um pronunciamento militar feito a partir do Porto, Bernardo da Costa Cabral, antigo ministro da Justiça setembrista, assume um novo governo. Entre suas primeiras providências, uma vez controlados os adversários e uma tentativa frustrada de reação liderada por Sá da Bandeira, é o restabelecimento da Carta Constitucional de 1826, por meio da qual o poder real é restaurado. Com o alijamento de radicais e miguelistas do Estado, Cabral institui um autoritarismo civil, com uma base restrita de colaboradores. Ao impor a Carta como doutrina, estabelece então um liberalismo conservador que recusava a nação como detentora da soberania ou do poder constituinte.

Com efeito, de acordo com o cabralismo, “(...) a simples admissão do poder constituinte da nação, consagrada na Constituição de 1838, subvertia tudo. Nesse poder, que era o que se invocava para atropelar todas as tradições, todos os deveres, todos os vínculos e hierarquias que ligavam e ordenavam a sociedade, residia a origem das ambições e fermentações revolucionárias” (Bonifácio, 2002: 41). Assim, a substituição da Constituição de 1838 pela Carta Constitucional restaurava a ordem e a estabilidade necessárias para a normalização da vida política.

Para Bonifácio, o governo de Costa Cabral promoveu de forma definitiva a “(...) domesticação forçada da esquerda portuguesa que possibilitou a recomposição das alianças políticas que viabilizou a Regeneração. Depois, consolidando a acção demolidora de Cabral, a disposição das potências europeias, no rescaldo das revoluções de 1848, retirou à esquerda qualquer veleidade de voltar a ser poder” (Bonifácio, 1992:132). Essa domesticação foi precedida do saneamento do Exército e das Guardas Nacionais, onde se reunia o radicalismo que buscava nas ruas subsídios para a tomada do poder.

Saneado o exército e controladas as guardas nacionais, Cabral inaugurou um regime caracterizado pelo que alguns historiadores denominam de autoritarismo civil, que contou com o apoio irrestrito da rainha Dona Maria. A relação entre a rainha e Cabral era de confiança irrestrita, o que contribuiu para seus desmandos ao longo dos quatro anos de governo. Ao restaurar a Carta Constitucional em fevereiro de 1842, Dona Maria nomeou Cabral ministro do Reino, sendo o governo presidido pelo Duque da Terceira que acumulava a pasta da Guerra. A nomeação de quinze novos pares foi mais um dos recursos de que a rainha lançou mão para garantir a maioria do novo governo no parlamento, assumindo, entretanto, o compromisso de reformar a Carta (Bonifácio, 2007).

Em junho de 1842, foram realizadas novas eleições que deram a vitória a Costa Cabral, dando aval para que o governo desse início a novas negociações com a Grã-Bretanha para a conclusão de um tratado sobre o tráfico de escravos. Estas foram confiadas a Palmela, nomeado plenipotenciário português, encarregado de chegar a um acordo com o antigo aliado sobre o tema, que ganhava novo fôlego para o governo, assumindo relevância doméstica. Com efeito, “A normalização das relações com a Grã-Bretanha granjear-lhe-ia um apreciável trunfo político pessoal e proporcionaria uma valiosa caução para o novo regime. Acrescia a urgência de satisfazer as reivindicações dos exportadores portuenses de vinho, perante os quais estava politicamente endividado. A questão do tratado estava, pois, na ordem do dia” (Bonifácio, 1996:74).

5.11.O tratado de 1842

Em 3 de julho de 1842, após alguns meses de negociação que, do lado português contavam com Palmela, foi assinado finalmente um novo tratado de proibição do tráfico negreiro. O duque de Palmela é, ao lado de Sá da Bandeira, a única exceção quanto à consciência ou sentimento antiescravagista entre a elite política portuguesa, embora suas motivações tenham origens distintas.

Para Alexandre (1991), Palmela defendia uma via europeia para o abolicionismo, cujo objetivo era o da normalização das relações com a Grã-Bretanha. Embora julgasse um novo tratado dispensável - já que o tratado de 1810 a seu ver já constituía uma vedação para que os cidadãos portugueses praticassem o tráfico a sul e a norte do Equador a partir do momento em que o Brasil havia se tornado independente – Palmela manteve negociações com a Grã-Bretanha, não se furtando a aceitar imposições mais severas e atender às exigências daquele país, como a cláusula de equipamento, elucidada no capítulo sobre o caso brasileiro. Contudo, os esforços de Palmela não resultaram uma vez deposto o governo do qual fazia parte e principalmente após a interrupção representada pelo golpe setembrista de 1836.

A partir de então vigorou a tese ou mito colonial defendido por Sá da Bandeira, para quem o fim do tráfico era uma das condições imprescindíveis para o desenvolvimento das possessões africanas. Trata-se, portanto, de uma via abolicionista que se destaca pelo seu caráter nacionalista, característico, aliás, do próprio movimento setembrista (Alexandre, 1991; 1998; Bonifácio, 1996; Capela, 1987). Era, acima de tudo, uma questão que dizia respeito ao melhoramento das condições de vida dos povos africanos, tendo em vista que o tráfico era um dos elementos a fomentar as guerras e disputas que grassavam no interior do continente. O fim

do tráfico estimularia, ainda, a busca de novas formas de empreendimentos e lucros, que levariam à prosperidade das colônias africanas (Alexandre, 1991; 1998).

Essa via nacionalista ganhou impulso não apenas pela natureza do governo setembrista mas também pela frustração, em 1836, quanto à possibilidade de conclusão de um tratado de comércio com o Brasil. Esse representava uma outra crença entre a elite portuguesa acerca da necessidade ou vantagens da manutenção de uma relação comercial privilegiada com o Brasil, que, entretanto, não pode ser entendida como o principal entrave ao abolicionismo português. Alexandre refuta esta hipótese bem como a de que a existência de poderosos interesses escravagistas metropolitanos seria outro obstáculo a ser superado para a decretação do fim do tráfico de escravos no país. “Maior seria, afinal, a influência em Portugal dos grandes traficantes do Brasil e das possessões africanas – uma influência que resultava das possibilidades de manipulação e de suborno que a sua riqueza e as suas relações lhes abriam” (Alexandre, 1991:300).

De fato, a corrupção foi uma das molas da manutenção do tráfico tanto no Brasil quanto nas possessões portuguesas na África e que tem principalmente no cônsul português no Rio de Janeiro, João Baptista Moreira, um de seus maiores expoentes de acordo com diplomatas contemporâneos seus, autoridades e funcionários brasileiros, ingleses e Portugueses (Alexandre, 1991; 1998; Bethell, 1976; Capela, 1987; Marques, 1999). Contudo, para além deste fator, as resistências portuguesas advêm da própria dúvida acerca das capacidades do Estado para fazer cumprir as providências ditadas por um novo tratado, principalmente em função da situação nas colônias e a ausência absoluta de recursos, para a qual a própria turbulência política da primeira metade do século contribuía. “Tudo isto – as resistências em África, a falta de meios financeiros e militares – bastaria para explicar as hesitações e a inexistência de uma vontade política clara neste âmbito” (Alexandre, 1991: 301). No entanto, para além desses fatores, a falta de um sentimento abolicionista entre a imprensa e a elite, de uma crença verdadeira nas vantagens de uma medida abolicionista definitiva, também deve ser acrescida como um elemento que reforçava a dúvida dos sucessivos governos portugueses do período (Alexandre, 1991; 1998; Capela, 1987; Marques, 1999).

De qualquer forma, em julho de 1842, sob a ditadura cabralista inaugurada há seis meses, Palmela assina, ao lado de Howard de Walden, em Lisboa, o tratado anglo-português de proibição do tráfico negreiro. Para Alexandre (1991), por um lado, o tratado simboliza a cedência às exigências britânicas e, portanto, a vitória da via europeia defendida pelo plenipotenciário português. Por outro lado, segundo Bonifácio (1996), o tratado é satisfatório para Portugal em dois pontos cruciais: a questão das pautas, ou seja, o direito português de

formular pautas alfandegárias de forma autônoma e soberana e a extinção da jurisdição especial e demais privilégios dos quais os cidadãos ingleses gozavam no país.

Por sua vez, Capela (1987) associa de forma direta o fim do tráfico à imposição inglesa, principalmente em função da relevância da atividade quer para as elites coloniais quer para as elites metropolitanas, que, ainda que indiretamente, beneficiavam-se do tráfico em função dos recursos que vinham por meio das alfândegas quer dos produtos resultantes do trabalho escravo das possessões africanas. Os projetos malogrados de industrialização ou de estímulo à agricultura do Reino na primeira metade do século XIX não apresentaram qualquer alternativa às elites políticas ou levaram ao desenvolvimento da economia portuguesa de forma a gerar contradições internas com relação à manutenção do comércio negreiro. O mesmo acontecia com os projetos coloniais que também eram impedidos de deslanchar pela escassez de capital, recursos humanos ou mesmo logísticos. Nas colônias deve-se acrescentar ainda a relevância do tráfico negreiro para sua economia e o poder indubitável dos negreiros nelas estabelecidos.

Dessa forma, tanto setembristas como cartistas apenas cederam às exigências de acordo com a conjuntura. Para o autor, no primeiro caso, a legislação formulada por Sá da Bandeira nada mais era uma estratégia que tinha como objetivo fugir à ingerência inglesa, ou seja, adiar o problema e tentar implementar uma alternativa menos pior do que aquela que então maior potência naval procurava impor. Com o decreto de 1836, evitava as permissividades que poderiam advir de brechas legais ou de um novo acordo. Ao mesmo tempo, assim como Alexandre, para o autor, a solução de Sá da Bandeira atendia os clamores nacionalistas que então dominavam a política impulsionada pelos setembristas. Então, qualquer cedência aos caprichos ingleses era identificada como pura subserviência, como sacrifício da soberania e da honra nacionais, as quais o então ministro setembrista soube manipular no próprio preâmbulo de seu decreto, recorrendo ao próprio sentimento antibritânico e à ideia de dignidade nacional. Segundo Marques (1999), a tentativa de Sá da Bandeira representa um esforço no sentido de gerir a questão no plano doméstico, deixando sob o critério das autoridades locais a repressão ao tráfico. Para o autor, a própria biografia de Sá da Bandeira corroboraria esta hipótese, considerando que o então ministro do Reino tinha pleno conhecimento da situação e da realidade nas colônias ultramarinas em função de sua passagem pela pasta da Marinha. Assim, o autor defende que o abolicionismo português teria um caráter protelatório, gradual, que atendia às conjunturas domésticas e internacionais.

Ainda assim, retomando Capela, seria impossível associar qualquer iniciativa a interesses ou sentimentos abolicionistas concretos por parte de membros da elite liberal portuguesa. “As autoridades portuguesas foram meros legisladores daquilo que os ingleses

pretendiam. Mesmo quando legislaram à revelia do governo de Londres. (...). Mais tarde, alguma obstrução vieram as autoridades portuguesas a fazer ao transporte de escravos de África para as Américas. Mas nem sequer se pode dizer que tenham tido um papel preponderante na sua extinção. Esta deu-se quando se fecharam as importações e graças à fiscalização naval de outras potências, especialmente da Grã-Bretanha. Até o fim, Portugal foi posto perante um fato consumado” (Capela, 1987: 175).

De fato, a força da pressão inglesa sobre um país da periferia europeia e, acima de tudo, da esfera de influência britânica, nos termos do Concerto Europeu inaugurado em 1815, pode ser considerada um fator propulsor das providências portuguesas. Contudo, como enfatiza Alexandre (1991) o tema da abolição do tráfico de escravos é tratado de forma recorrente na historiografia a partir de prismas maniqueístas ou simplistas que reduzem as explicações sobre o fenômeno a disputa entre o progresso e o atraso, entre o poder e a ausência deste, entre a submissão e a intransigência nacionalista. Essa perspectiva infrutífera ignora elementos que escapam à mera ótica dos “(...) interesses, sentimentos e das ideias que giravam em torno da questão do comércio negreiro (...) nomeadamente, os que se prendem com a forte agitação nacionalista vivida no segundo quartel de Oitocentos em Portugal. Resiste-se a abolir nos termos que a Grã-Bretanha procurava impor, não tanto para a defesa do tráfico de escravos, como para afirmar a soberania nacional em relação a uma potência que pretendia definir unilateralmente as regras políticas e jurídicas a aplicar (Alexandre, 1991: 333).

O nacionalismo exacerbado característico do período diz respeito também aos próprios conflitos políticos internos, que remontam à Revolução do Porto como um momento de refundação do país após a ocupação estrangeira, à assinatura de tratados humilhantes e à perda do Eldorado que então o Brasil representava no imaginário português. Tratava-se de reconstruir o país em seus próprios termos, recuperando a sua soberania e autonomia. Embora constituíssem um grupo heterogêneo, os setembristas consideravam-se herdeiros do pensamento vintista, cujos princípios deveriam nortear a trajetória política portuguesa na nova ordem internacional. Esse aspecto traduzia-se na preponderância do legislativo também em matéria de política externa.

Sendo assim, pode-se interpretar o tratado de 1842 como um esforço de afirmação da legitimidade de Costa Cabral. Além disso, considerando a instabilidade política, a fragmentação do grupo liberal, a ausência de atores políticos com poder de veto e a forte polarização da questão, os conflitos inerentes ao acordo anglo-português só poderiam ser processados fora da alçada doméstica, por meio de um tratado internacional. Este, por sua vez, só poderia ser

celebrado sob a vigência da Carta Constitucional, ou seja, com a dispensa da aprovação do parlamento.

Publicado no dia 25 de julho, o acordo equiparava o tráfico à pirataria e submetia traficantes e autoridades envolvidas às comissões mistas anglo-portuguesas. Contudo, conforme sublinha Alexandre (1991), sua efetividade plena concretiza-se apenas com o fim da demanda brasileira, a partir da promulgação da lei Eusébio de Queirós, o que se explica em função das já destacadas ligações entre os traficantes ou agentes instalados na costa africana e no Brasil, principalmente no Rio de Janeiro. Além disso, a ausência de recursos materiais, as condições das possessões portuguesas e a convivência de suas autoridades eram outro obstáculo para a extinção total da atividade negreira (Alexandre, 1991; Capela, 1987).

Entretanto, os benefícios do tratado extrapolam a dimensão meramente prática para adquirir vantagens de “(...) natureza vária que se podem sistematizar sob quatro tópicos: ganhos simbólicos; vantagens políticas de ordem internacional; vantagens políticas de ordem interna; vantagens comerciais” (Bonifácio, 1996:82). No primeiro quesito, o novo acordo assinalava uma atuação autônoma, que resultou na remoção dos privilégios dos cidadãos britânicos em Portugal estabelecidos pelo tratado de 1810 que tanta rejeição recebera no país, agravada pelas condições de sua celebração. Essa atuação soberana resultava também da manutenção do direito de formular novas pautas alfandegárias e do fim do tratamento privilegiado concedido aos produtos britânicos também pelo tratado de 1810. No plano internacional, o tratado representava a renovação das relações com a Grã-Bretanha depois da escalada das tensões ao longo da década de trinta e principalmente com o Bill Palmerston de 1939. Ao mesmo tempo, a renovação com a maior potência do mundo à época matinha a garantia que esta representava à integridade territorial e a soberania portuguesas, constantemente ameaçadas pelas intervenções da vizinha Espanha, cujo último episódio foi o apoio dado a Dom Miguel durante a guerra civil. Nesse sentido, o tratado era um instrumento da integridade portuguesa no contexto europeu. Por fim, cabe ressaltar que, para além de um instrumento de política externa, o acordo foi um recurso imprescindível de política doméstica, um elemento de legitimação do poder de Costa Cabral ao representar o reconhecimento do seu governo pela Grã-Bretanha. De fato, a guerra civil intermitente, a constante instabilidade política e a falta de confiança nos governos fez como que a fragilidade da política doméstica portuguesa se transferisse para o âmbito de suas relações com os demais países, excluindo qualquer possibilidade da previsibilidade necessária no plano das relações entre os Estados. O tratado adquiria, portanto, a função de âncora da política externa portuguesa, na medida em que conferia o reconhecimento da legitimidade do governo Costa Cabral como interlocutor no plano externo, em oposição aos sucessivos

governos que o antecederam. Segundo, uma vez mais, Bonifácio, “É totalmente desprovida de fundamento a hipótese de que Cabral teria premeditado o golpe de 1842 com o fito de assinar um tratado com a Grã-Bretanha à revelia das cortes. O problema deve ser posto exatamente ao contrário: tendo o seu governo saído dum golpe vitorioso, necessitava de normalizar as relações com a Grã-Bretanha, cujo reconhecimento lhe granjeava legitimidade e o retirava do isolamento político, ao mesmo tempo que lhe fornecia o pretexto para exhibir uma grande vitória diplomática” (1996: 85-86). Tal vitória diplomática era interpretada como um trunfo diante dos demais atores políticos resultantes da fragmentação da elite política portuguesa, tendo em vista principalmente que a questão inglesa e a pressão que esta exercia sobre as demais pendências da agenda interna vinham se arrastando desde o término da guerra civil.

A aplicação ao caso português do modelo da mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010), conforme explicitado no capítulo 3, nos permite identificar o contexto político pela ausência de possibilidades de veto por parte dos atores políticos predominantes. Uma vez terminada a guerra civil, nem mesmo seus vencedores, reunidos no grupo liberal, constituíam um ator homogêneo ou coeso. Pelo contrário, suas divergências tiveram início logo após o fim do conflito, quando o inimigo comum, os miguelistas, foram finalmente derrotados.

As divergências entre os liberais, por sua vez, mostraram-se insanáveis, na medida em que impossibilitavam um acordo em torno das regras mínimas do jogo político, da convivência em comum entre as diferentes tendências do espectro político à época. Como consequência, estabelece-se um cenário de violência política entre facções que passou então a caracterizar a competição eleitoral. Nesta, o recurso a instrumentos extralegais tornou-se a regra que passa a reger um ciclo vicioso em que a falta de legitimidade dos vencedores leva à insurgência dos vencidos, cujo objetivo passa então a ser a remoção do adversário do poder.

Ao mesmo tempo, as condições e a estrutura da economia portuguesa nas primeiras décadas do século XIX agravavam esse cenário, já que a total escassez de recursos materiais fazia do Estado a única fonte de emprego e de recursos, aos quais se tinha acesso apenas por meio das eleições (Bonifácio, 1992). Assim, público e privado se confundem e “A disputa dos empregos (ou, mais genericamente, dos recursos do Estado) constitui o principal ambiente de que se alimentam as facções. Inversa e simultaneamente, um sistema de facções transforma a competição por recursos no principal *enjeu* da luta política” (Bonifácio, 1992: 127). Diante da anarquia e do dissenso político, a mudança constitucional era um instrumento de disputa eleitoral. Assim, “(...) as fidelidades doutrinárias encobriam as mais das vezes o verdadeiro enjeu da disputa: para uns a Carta era a garantia da auto-eternização no poder, enquanto

mantinha outros irremediavelmente à margem da esfera governativa e as respectivas clientelas radicalmente excluídas dos empregos” (Bonifácio, 1991:33).

É possível afirmar, portanto, que, ao contrário da classe cafeicultora brasileira identificada em um grupo liberal de cariz conservador, o grupo liberal em Portugal é fragmentado em atores políticos cuja identidade pode ser classificada como insurgente. Em que pese as tentativas de compromisso, representadas em episódios, como por exemplo, o da aprovação da Constituição de 1838, ao longo do período analisado o país passou por três constituições, assistiu a uma sucessão de governos em uma etapa que é encerrada apenas na chamada Regeneração iniciada em 1851.

Nesse sentido, apenas mais uma substituição constitucional permitiria a assinatura de um tratado cujo tema era um dos mais sensíveis da política portuguesa. Nesse sentido, há uma associação clara entre política externa e política doméstica, em que a economia é subordinada a um novo acordo que dizia respeito não apenas à inserção internacional portuguesa como também aos caminhos dos quais se esperava alcançar a modernização tardia do país e sua inserção na competição europeia. Embora não se possa identificar divisas ideológicas definitivas ou nítidas entre cartistas e setembristas, estes abraçaram a causa nacionalista, com potencial de mobilização política em um país que acabava de se libertar do acordo de aliança e comércio celebrado em 1810 em condições políticas que se preferia esquecer.

5.12. Conclusão

Este capítulo teve como objetivo identificar o conjunto de eventos que levaram à fragmentação da elite política portuguesa, em contraste com o caso brasileiro. Com efeito, o período iniciado pela transferência da corte para o Rio de Janeiro, em 1808, foi um dos mais dramáticos da história do país, que, despojado da monarquia, sofreu com a invasão e ocupação estrangeira. Dois anos depois da transferência da monarquia, o país foi submetido ao tratado de 1810 com a Grã-Bretanha, celebrado na colônia. A Revolução do Porto e a emigração liberal também são outras condições identificadas para esse processo de fragmentação, que culminou na guerra civil, na edição do decreto dos Açores.

O período compreendido entre 1834 e 1851 é, portanto, vincado pela instabilidade política e pelas disputas entre as diferentes facções em que a “família liberal” foi dividida, nomeadamente cartistas e setembristas. Longe de formarem grupos coesos, esses foram os protagonistas do período, também caracterizado por uma sucessão de golpes e contragolpes perpetrados no contexto europeu da restauração instaurada pelo Congresso de Viena.

A ausência de consenso com relação ao desenho institucional a ser adotado pelo país reflete no embate entre a defesa do retorno da Constituição de 1822 e da Carta Constitucional outorgada por Dom Pedro II (IV em Portugal). Em última análise, trata-se da disputa entre diferentes concepções acerca da soberania nacional e da relação entre Legislativo e Executivo. Enquanto a Constituição de 1822 estabelecia a predominância das Cortes e seu papel como representante da nação, a Carta Constitucional, assim como a constituição do Império do Brasil de 1824, conferiam largas prerrogativas ao Executivo, concentrado na figura real. Entre estas prerrogativas estavam o exercício do Poder Moderador.

No caso português observa-se, ainda, a inexistência de um ator político dominante, com poder de veto para impor uma solução definitiva à questão constitucional, o que ocorre apenas no período da chamada Regeneração. Instaurado após um novo golpe, o período é identificado com os atos institucionais que promoveram emendas à Carta Constitucional.

No que se refer ao tráfico de escravos, este será declarado extinto após o acordo celebrado em julho de 1842, meses após um golpe de Estado que encerrou o período inaugurado pela Revolução de setembro de 1836. O acordo substitui o decreto de 1836 elaborado por Sá da Bandeira, durante o governo setembrista.

Conclusão

A pesquisa teve como objetivo explicar porque Brasil e Portugal concederam tratamento diverso ao fim do tráfico de escravos, tema afeto às suas relações com a então maior potência do sistema internacional e cujo impacto distributivo sobre seus contextos nacionais seria, ainda que por razões e em graus diversos, relevante. Com o intuito de alcançar tal objetivo, lançou-se mão do modelo de mudança institucional gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010), que, para além de classificar os diferentes tipos de mudança institucional, tem como premissa para explicá-los a interação entre a estrutura institucional e o contexto político, mediada pela atuação dos atores políticos predominantes na esfera doméstica.

O modelo teórico adotado vai de encontro aos objetivos da pesquisa ao destacar a natureza precária dos acordos que dão origem às instituições. Seus termos e condições são constantemente renegociados, o que, por sua vez, confere dinamismo às instituições às quais dão origem, apesar da inércia e longevidade associada a estas. Desse modo, por meio de sua teoria, os autores buscam atribuir maior potencial explicativo a mudanças institucionais geralmente negligenciadas tanto pela ciência política como pela historiografia, a exemplo daquelas resultantes de processos longos e complexos influenciados por uma confluência de fatores nacionais e internacionais.

Sob a ótica da teoria das relações internacionais, tal modelo entra em consonância com o liberalismo utilitário, segundo o qual o comportamento dos Estados deve ser explicado a partir de interesses sociais dominantes no plano doméstico e do modo como estes contribuem para a definição do interesse nacional. Ainda de acordo com a referida teoria, os agentes sociais que ditam a dinâmica doméstica são dotados de racionalidade e atuam em um contexto de distribuição desigual de recursos. Além disso, são considerados como atores sociais aqueles inseridos tanto na burocracia estatal como fora desta.

Em consonância com tal teoria, Mahoney e Thelen (2010) enfatizam a relevância da agência como variável interveniente cuja natureza contribui para o resultado que se busca explicar. Entre os estímulos à agência que exercem influência no processo de mudança estão os efeitos distributivos provocados pelos acordos institucionais dentro e fora da esfera restrita às instituições a que dizem respeito. Dessa forma, tal perspectiva abre espaço para a ascendência de desdobramentos indesejados da estratégia dos agentes políticos bem como contingências de origens diversas, fruto de dinâmicas que escapam às fronteiras institucionais e estatais.

Tal abordagem admite, ainda, a plasticidade característica das instituições liberais que, segundo Lynch (2018), é fruto da necessidade de adaptação às mudanças de opinião e de interesses inerentes ao regime político em questão. Ao desconstruir o argumento consolidado pela historiografia de que a monarquia constitucional brasileira estaria naturalmente fadada ao declínio, o autor sublinha tratar-se de uma perspectiva determinista que decorre da confusão entre as instituições e seu funcionamento. Nesse sentido, admitir a plasticidade das instituições implica incluir a influência de diversas variáveis que exerciam influência sobre o funcionamento das instituições monárquicas, distinguindo-as da dinâmica e dos interesses de seus integrantes.

Ainda de acordo com o modelo teórico adotado, o contexto político é caracterizado a partir da existência ou não de um forte poder de veto por parte dos agentes políticos ao passo que as instituições são definidas pelo seu grau de vulnerabilidade a diferentes interpretações ou de liberdade para sua implementação (Mahoney e Thelen, 2010). Por seu turno, os tipos de agentes políticos elaborados pelos autores são identificados de acordo com as estratégias adotadas e objetivos, quais sejam: a extinção das regras e instituições vigentes (insurgentes); a obtenção de vantagens por meio da obediência às normas ou sua violação (parasitas), a maximização de vantagens por meio de uma estratégia que tende à inércia (oportunistas), ou a obediência inicial às normas e instituições na espera da oportunidade de alterá-las (subversivos).

Sendo assim, o modelo contribuiu de forma inequívoca para a comparação entre os contextos políticos brasileiro e português no século XIX, sobretudo se considerarmos a identidade de seus desenhos institucionais. “Trata-se do caso único de regimes gêmeos e coetâneos, nascidos da mesma revolução, governados pela mesma dinastia e regulados por constituições quase idênticas. A singularidade acresce quando se descobre que um dos países foi colonizado pelo outro, que o povoou e lhe forneceu o quadro de referências culturais” (2018: 407). Se, por um lado, as semelhanças institucionais tornam a comparação entre os dois casos especialmente frutífera sob o aspecto estrutural, ou seja, a partir de fatores como a localização geográfica, características sociais e econômicas, por outro “(...) destacam-se também aspectos despercebidos e poucos explorados nas perspectivas puramente nacionais” (Lynch, 2018:407).

A escolha do tema do tráfico negreiro e da análise de como este foi processado de forma distinta em dois sistemas institucionais tão semelhantes justifica-se pelo seu caráter privilegiado no que diz respeito à análise da relação entre as instituições e a sociedade brasileiras e, como

consequência, à comparação destas com sua “matriz” europeia. Apesar da diferença no peso da escravidão para as duas sociedades e economias, o tráfico de escravos foi durante muito tempo a mola mestra do funcionamento do Brasil colônia, atividade que o ligava à metrópole e, portanto, dizia respeito aos interesses e estratégias dos atores políticos nos dois casos (ainda que indiretamente no que diz respeito a Portugal).

Ao mesmo tempo, o tráfico de escravos transformou-se em um dos pilares da agenda internacional da Grã-Bretanha do século XIX, quando esta exercia a tutela política e econômica sobre Portugal e Brasil, mediando a relação entre os dois países após a emancipação deste. Em última instância, o fim do tráfico foi a moeda de troca exigida pela diplomacia inglesa para a renegociação das suas relações comerciais com os dois países, a levando a adotar medidas de força com relação a estes, nomeadamente os chamados *Bill Palmerston* e *Bill Aberdeen*, de 1839 e 1842 respectivamente.

Constante nos dois casos, a predominância e ingerência britânicas podem ser também objeto de comparação, contribuindo para uma análise mais criteriosa da influência de fatores de ordem doméstica e internacional sobre o resultado que se busca explicar. Nesse sentido, é possível dizer que, no caso português, o apoio inglês era uma garantia de proteção territorial em um contexto regional marcado pela guerra e pela intervenção espanhola em seus assuntos internos, a exemplo da guerra civil. Sendo assim, dizia respeito, por um lado, à integridade territorial e à soberania nacional portuguesas constantemente ameaçadas pelo país vizinho. Por outro lado, a tutela britânica era o legado de um dos períodos mais traumáticos da história portuguesa, garantido por um tratado extremamente nocivo para a economia portuguesa e cujos efeitos tornaram-se visíveis após a guerra civil, quando o país deparou-se com a necessidade de se reinserir na economia internacional sem o Brasil.

No caso brasileiro, embora a influência e a tutela britânica também existissem, a força e a convicção da elite dirigente como um todo acerca da necessidade da escravidão para a economia do país permitiram que as negociações com a Grã-Bretanha fossem proteladas ao máximo, considerando a relação entre os custos da abolição do tráfico e da desobediência aos desígnios britânicos (Carvalho, 2006). Em contraposição, no caso português, o colapso do comércio externo, a perda da sua mais importante colônia, a desorganização da economia e a ausência de recursos materiais tornaram as negociações de um novo tratado de comércio com a Grã-Bretanha uma das principais questões políticas da época, transformando a política externa em um instrumento crucial de política doméstica.

De fato, em Portugal, os efeitos do tratado de 1810 e a aliança histórica com a Grã-Bretanha contribuíram para a consolidação de uma visão maniqueísta segundo a qual a dependência daquela era a principal causa do atraso econômico português. Revisada pela historiografia portuguesa (Bonifácio, 1996; Lains, 2003; Reis, 1984), a tese da dependência externa atribui a vocação agrária portuguesa aos interesses ingleses consolidados pelo tratado comercial de 1842.

As reações nacionalistas suscitadas pelo tratado e apropriadas pelos setembristas, então excluídos do poder, dão uma medida da politização da questão. Apesar dessas reações, conforme ressaltado anteriormente no capítulo sobre Portugal, o tratado de 1842 manteve a autonomia portuguesa no que se refere à elaboração das pautas na medida em que previu a celebração de uma Convenção Adicional em que as taxas alfandegárias seriam fixadas e que jamais se concretizou (Bonifácio, 1996; Lains, 2003). Entretanto, as relações com a Grã-Bretanha foram não apenas no período em questão como ao longo de todo o século XIX subsídio para a disputa política em torno da questão constitucional.

Para Bonifácio (1992), a natureza dos grupos que disputavam o poder explica em grande parte o quadro de instabilidade e violência característico do contexto político português na primeira metade do século XIX. Definidos como “facções” ou grupos disformes, indisciplinados e constantemente em guerra, setembristas e cartistas disputavam via eleições por empregos e recursos do Estado. Este era, diante da deterioração econômica, a única fonte estável de empregos, recursos financeiros e de mobilidade social, contribuindo para a violência e a paralisia política.

No entanto, em contraposição ao Brasil, em Portugal havia uma discordância quanto à origem do poder político que remonta à Revolução do Porto. Assim, ao lado dos problemas inerentes à inserção da economia portuguesa na nova ordem liberal, a questão constitucional foi um dos objetos do conflito político deflagrado até 1851. Conforme sublinha, uma vez mais, Bonifácio (1996), as mudanças constitucionais foram usadas pelas facções políticas como um instrumento imprescindível para a formação de maiorias parlamentares e para a sua manutenção no poder, contudo, quando comparado ao caso brasileiro e ainda que mitigado e instrumentalizado, no caso português é possível observar divergências ideológicas provocadas pela ruptura trazida pelo contexto revolucionário e seus desdobramentos.

Alternativa defendida pelos radicais após o fim da guerra civil, a Constituição de 1822 estabelecia a primazia do legislativo sobre o Executivo, limitando as prerrogativas reais às “atribuições do Executivo, segundo a separação de poderes das constituições francesa de 1791

e espanhola de 1812 (...)” (Ramos, 2018:88). Sede da soberania, as Cortes, por sua vez, gozavam de prerrogativas amplas no exercício da representação da Nação em um período identificado com a “constitucionalização da monarquia” (Ramos, 2018: 88).

Entre estas prerrogativas estava a de ratificar os tratados internacionais celebrados pelo Executivo, em contraposição com o monopólio deste em matéria de política externa instaurado pela Carta Constitucional. A política externa é, portanto, inserida no embate entre cartistas e setembristas, alimentada pelo nacionalismo suscitados nas negociações com a Grã-Bretanha, qualquer que fosse o tema e os termos destas. No caso do tráfico de escravos, este era subordinado à questão comercial e encoberto pelo fervor nacionalista e a hostilidade crescente com relação à Grã-Bretanha tendo em vista a deterioração das relações entre Portugal e aquele país.

Assim, foi apenas depois de um novo golpe de Estado, perpetrado por meio de um pronunciamento militar, e a instauração de um governo autoritário que se tornou possível celebrar o acordo de 1842 com a Grã-Bretanha após anos de negociações malogradas. “Escudado na força armada, Cabral excluía da vitória a maioria política civil, deixando de fora todo o cartismo e todo o setembrismo (...)” (Bonifácio, 1996: 74).

Mergulhado no isolamento em um contexto de radicalização política, o novo governo fez uso de seu monopólio da política externa restaurado com a Carta Constitucional para celebrar um novo tratado comercial alguns meses após assumir o poder, em julho de 1842. Com isso, além de normalizar as relações com a Grã-Bretanha, Costa Cabral buscava conferir legitimidade a seu governo. Com o novo tratado era também celebrado o fim do tráfico de escravos, conforme negociado pelo Duque de Palmela e elogiado pelo autor do primeiro decreto de extinção do “infame comércio”, Sá da Bandeira.

Na Câmara dos Deputados, a reação ao tratado deteve-se na usurpação de poder por parte do Executivo e em questões relativas às prerrogativas para formular a política externa. Sob essa ótica, a oposição questionou a violação à divisão dos poderes constante da primazia do Executivo na formulação da política externa. Tal fato remete, mais uma vez, às divergências ideológicas e sua manipulação como instrumento de alcance do poder político.

Em última análise, ainda que mitigado ao longo do tempo, há um embate ideológico mais definido no caso português, em que cartistas e setembristas, ambos grupos divididos, enfrentavam-se na defesa da Constituição e da Carta Constitucional. Instrumentalizada em meio à polarização política característica da primeira metade do século, a chamada questão

constitucional cessou apenas após a Regeneração e os atos adicionais que se sucederam após esta.

Ao mesmo tempo, no caso português não é possível identificar atores dominantes ou com poder de veto para determinar os resultados políticos a longo prazo, o que se deduz da própria sequência de revoluções, contrarrevoluções e golpes de Estado que se sucederam à época. Não há na historiografia portuguesa algo semelhante à “classe senhorial” ou à “elite imperial” brasileiras (Carvalho, 2006; Mattos, 2004).

Em outras palavras, apesar de “abortada”, como coloca Carvalho (2006), a revolução burguesa iniciada em 1820 em Portugal teve como um de seus desdobramentos a fragmentação e a polarização do espectro político português. Este, por seu turno, contrastava com a homogeneidade da elite política do Império do Brasil, cuja emancipação peculiar permitiu a continuidade na construção de uma classe por meio do treinamento na burocracia estatal e da educação e o aproveitamento do legado institucional da presença da Corte portuguesa no Rio de Janeiro por mais de uma década.

Essa classe optou pela monarquia parlamentarista como regime político mais apropriado para um país de dimensões continentais, única colônia portuguesa em meio à América espanhola, onde os efeitos das guerras peninsulares se fizeram sentir na desagregação de seu território. Associada à integridade territorial, a monarquia parlamentar representava para a elite brasileira a emancipação e a estabilidade política do país, cujas vantagens destacavam-se diante da constante turbulência enfrentada pelas Repúblicas vizinhas. Seu ponto de partida foi a “(...) concentração prévia e autoritária de poder como condição para a posterior liberalização de suas estruturas políticas” (Lynch, 2018: 410).

Ademais, é possível também supor que a maior proximidade dos países em que as revoluções liberais tiveram origem, os efeitos da ocupação estrangeira e, finalmente, as diferentes experiências adquiridas pelos liberais portugueses no exílio tenham contribuído para uma maior heterogeneidade da elite política portuguesa com relação à brasileira. Afinal, “(...) apesar da derrota militar das tropas invasoras francesas, o processo iniciado pela sua entrada em solo português acabaria por conduzir à difusão de uma nova ideologia e política liberal” (Cardoso, Monteiro, Serrão, 2010:13).

Nos termos do modelo teórico elaborado por Mahoney e Thelen pode-se afirmar que enquanto no caso brasileiro não havia uma contestação significativa ao *status quo* por parte de atores políticos relevantes, o mesmo não pode ser dito do caso português. Colocado de outra

forma, no caso brasileiro é possível identificar a predominância de agentes políticos do tipo subversivo. Ambos conservadores e liberais buscaram, em algum momento, substituir as normas relativas à escravidão e ao funcionamento do sistema como um todo. Entretanto, tratam-se de atores que integravam o aparato institucional a ponto de serem identificados por parte da historiografia como sinônimo deste. Além disso, é pacífico na bibliografia que as diferenças entre liberais e conservadores, embora existissem, eram tênues. As mudanças a serem implementadas seriam geridas e administradas dentro do contexto constitucional vigente por meio de adições e emendas, ou seja, por camadas.

Por sua vez, no caso português é possível identificar mais de um tipo de ator político a interagir em um mesmo quadro institucional de baixa discricionariedade, ressalvada a diferença no peso dos diferentes grupos da chamada “família liberal”. Vale sublinhar, portanto, que entre cartistas e setembristas são muitas as nuances que levam à existência de subgrupos que ultrapassam suas fronteiras (Bonifácio, 1996). Mesmo os setembristas, identificado como insurgentes por terem, logo após a revolução de 1836, restituído a vigência da Constituição de 1822, podem ser divididos entre uma maioria moderada e uma minoria radical, menos expressiva, mas que, por meio da agitação urbana característica do período, mobilizava as Guardas Nacionais e a população em prol de seus objetivos.

Tendo em vista o contexto político caracterizado pela ausência de poder de veto, seja este de natureza econômica ou política, o recurso à Constituição como instrumento de maiorias fez da substituição uma forma recorrente de mudança institucional. Assim, após o golpe de janeiro de 1842, foi por meio da substituição da Constituição de 1822 pela Carta Constitucional a forma encontrada pelo governo Cabral de assumir o poder e restaurar as prerrogativas constitucionais.

Ademais, é possível também supor que a maior proximidade dos países em que as revoluções liberais tiveram origem, os efeitos da ocupação estrangeira e, finalmente, as diferentes experiências adquiridas pelos liberais portugueses no exílio tenham contribuído para uma maior heterogeneidade da elite política portuguesa com relação à brasileira. Afinal, “(...) apesar da derrota militar das tropas invasoras francesas, o processo iniciado pela sua entrada em solo português acabaria por conduzir à difusão de uma nova ideologia e política liberal” (Cardoso, Monteiro, Serrão, 2010:13).

Restabelecida a Carta Constitucional e, com ela, o monopólio da competência do Executivo em matéria de política externa, é então celebrado o tratado de 1842. Este, segundo

Bonifácio (1996), continha termos satisfatórios para o governo português por, entre outros aspectos, eliminar símbolos dos privilégios e regalias desfrutadas pelos cidadãos britânicos e que remontavam ao tratado de 1810, cuja memória deixou marcas no período em questão. Ao mesmo tempo, manteve a vigência das pautas alfandegárias de 1841.

Desse modo, vale sublinhar outras diferenças entre os dois casos no que diz respeito à interação entre política doméstica e internacional. As negociações com a Grã-Bretanha suscitaram reações nacionalistas nos dois contextos domésticos, potencializadas pelo *Bill Palmerston* de 1839 no caso português e pelo *Bill Aberdeen* de 1845 no caso brasileiro. Nos dois países, a intervenção inglesa foi considerada desrespeito à sua soberania nacional. No entanto, no caso português a nítida polarização do espectro político foi instrumentalizada pelos setembristas, que monopolizavam por meio do discurso a reação nacionalista e a defesa das pautas alfandegárias. Sendo assim, há no caso português uma maior associação entre política doméstica e externa, que se torna mais evidente se considerarmos a vulnerabilidade econômica portuguesa e o fato do país encontrar-se na zona direta de influência inglesa estabelecida pelo Congresso de Viena, ou seja, no âmbito do Concerto Europeu (Bonifácio, 1996).

Por sua vez, no Brasil, a conjugação entre a lavoura cafeeira, o mercado internacional e a monarquia permitiram que uma classe emergisse com forte poder de veto sobre os resultados políticos. Essa classe, identificada com uma região com proximidade da Corte e relações privilegiadas com o Estado, exerceu influência significativa sobre as negociações que então eram travadas em torno da centralização do aparato estatal, considerada necessária para transformar a antiga colônia em um Estado nacional. Na historiografia de referência sobre o período, a interpretação da atuação desta classe divide-se em duas perspectivas primordiais. Por um lado, a de que essa “classe senhorial” confundia-se com o próprio Estado, conferindo-lhe uma direção. Por outro, a de que, paralelamente ao Estado e por meio da atuação em seu aparato administrativo, surge uma nova “elite imperial” que se confunde com uma burocracia cuja autonomia permitia-lhe impor decisões sobre os demais atores.

Consideradas as diferenças acima, ou seja, a ausência de uma classe dominante em Portugal e a existência de uma elite homogênea com poder de veto no Brasil, vale identificar as condições que favoreceram tais divergências entre os dois casos e suas respectivas trajetórias políticas. Conforme destacado no capítulo metodológico, a fim de estabelecer mecanismos e interações causais, a pesquisa recorreu ao *process tracing*, ferramenta metodológica relevante sobretudo para o método histórico comparativo. Assim, na tabela a seguir, por meio da

construção da cronologia do caso português são identificadas e classificadas as diferentes causas que levaram ao resultado que a pesquisa busca explicar.

Antes de discutir os elementos da tabela cabe ressaltar que, como em todo processo histórico de natureza complexa, tanto o caso brasileiro como português são resultado de um conjunto único e peculiar de fatores que, por sua vez, é suficiente para a produção do resultado que se busca explicar. O uso do *process tracing* ganha relevância na medida em que permite sistematizar e calibrar o peso de cada uma destas causas bem como estabelecer a relação entre elas.

Além disso, os dois processos têm origem na transferência da corte portuguesa para o Brasil, episódio único e fator crítico para a trajetória política brasileira e portuguesa. Condição necessária, mas não suficiente, para a independência do Brasil, conforme colocado anteriormente, trata-se do início de um processo que levou à transferência de interesses portugueses para o Brasil, o que mais tarde às tensões entre estes e a antiga metrópole que contribuíram para a Revolução do Porto, que levou às exigências vintistas que precipitaram a emancipação política brasileira.

Nos dois casos, uma vez mais, a pressão inglesa, guardadas as suas diferenças, também foi uma condição necessária para que o resultado fim do tráfico de escravos acontecesse. Ou seja, a ausência da pressão Grã-Bretanha - considerando sua relevância não apenas no contexto internacional como para a inserção internacional portuguesa e brasileira e as relações privilegiadas que estes mantinham com aquele país – o fim da participação dos dois países no tráfico não teria ocorrido.

Entretanto, a diferença na forma pela qual o resultado fim do tráfico foi obtido pode ser explicada pela combinação particular de condições em cada caso. No caso português, a causa suficiente para o fim do tráfico por meio de tratado foi a pressão inglesa sobre uma elite política dividida, em que as diferentes facções que a compunham não tinham poder de veto. No caso brasileiro, a causa suficiente foi a pressão inglesa exercida sobre uma classe coesa, com poder de veto sobre o aparato estatal. Nos dois casos, há dois fatores iniciais que combinados levam a uma causa suficiente.

Desse modo, a Revolução do Porto foi um divisor de águas da trajetória política em Portugal, dando origem à Constituição de 1822, paradigma para as disputas travadas entre diferentes grupos liberais quanto à organização política do país. Trata-se, assim, de uma

condição necessária embora insuficiente do “pacote de condições” que produziu o resultado fim do tráfico por tratado internacional.

Ao lado da Revolução do Porto, a emancipação política do Brasil, que os vintistas pretendiam reintegrar como colônia ao território português, restringiu as possibilidades de recuperação da economia portuguesa, tornando imperativa a medida protecionista. Consenso que apenas encontrou resistência entre os produtores de vinho do Porto, em sua maioria estrangeiros (Bonifácio, 1996; Cabral, 1976), o protecionismo ainda assim alimentou as divergências que já existiam em função das disputas alimentadas pelas diferenças entre as soluções constitucionais para o equilíbrio entre os poderes e a sede da soberania nacional. O colapso do comércio externo, a perda de recursos obtidos pelo Estado por meio do comércio brasileiro e a ruptura da inserção portuguesa na economia internacional levaram, por seu turno, à ausência de um ator político com poder de veto sobre o sistema como um todo.

No Brasil, a pressão inglesa recaiu sobre uma elite homogênea que, a partir da década de trinta, é fortalecida por dois fatores críticos de origem econômica e política. No primeiro caso, trata-se do crescimento da demanda por café no mercado internacional e a abertura do mercado europeu para este com o fim das restrições britânicas ao café brasileiro a partir de 1833. No plano político, essa classe é aglutinada em torno das reações à insegurança jurídica provocada pela lei Feijó e o retorno dos conservadores ao poder a partir de 1837.

As duas figuras na página seguinte apresentam o diagrama da causa INUS para o resultado nos dois casos. Como é possível ver, a transferência da Corte e a pressão inglesa são as duas causas necessárias que, combinadas com uma terceira causa, também necessária para a produção do resultado, qual seja: no caso português a divisão da elite e a ausência de um ator dominante, com forte poder de veto. No caso brasileiro, a identificação de um ator dominante que respondeu à pressão inglesa com uma lei doméstica tendo em vista o seu poder de veto.

Figura 5 -Causa INUS do tratado de 1842 por Portugal

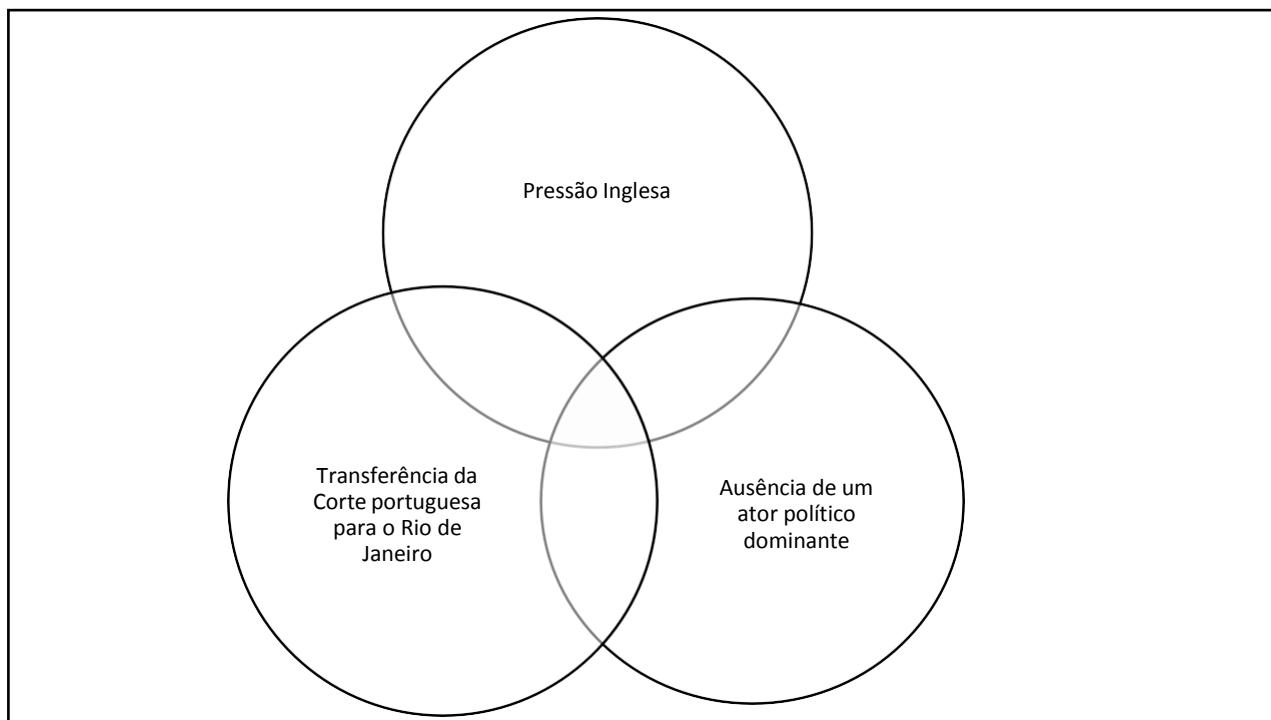
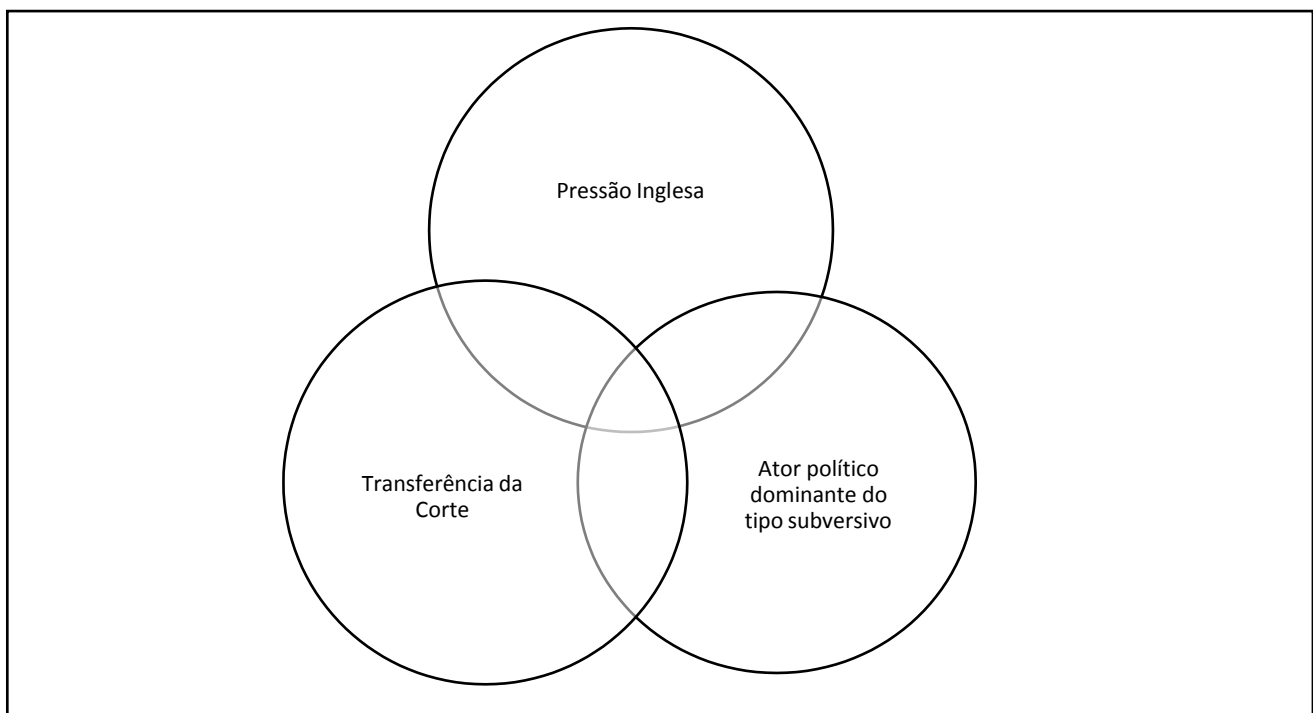


Figura 6 - Causa INUS da edição da Lei Eusébio de Queirós no Brasil



Dessa forma, em ambos os casos, a combinação destes fatores, associada à diferença em uma das condições, nomeadamente, o tipo de agente político predominante no contexto doméstico, contribui para explicar a diferença na mudança institucional que levou ao resultado fim do tráfico. Uma vez mais em ambos os casos, a pressão inglesa é considerada, com ressalvas para a diferença em seu impacto no Brasil e em Portugal também em função de fatores diversos de origem estrutural e conjuntural, como a localização geográfica no caso português e a importância econômica no caso brasileiro.

Como antecipado na introdução, a hipótese aqui colocada foge às explicações dicotômicas que resultam em uma explicação simplista para o resultado de um longo processo histórico cuja complexidade não pode ser apreendida pela atribuição de peso determinante a um único nível de análise. Interpretado por grande parte da bibliografia sob o ângulo da hegemonia e o peso esmagador da Grã-Bretanha sobre a inserção internacional dos dois países e, como consequência, para os desdobramentos da política doméstica, o tema do tráfico negreiro constitui um ponto de vista privilegiado para a análise da relação entre Estado e sociedade no Brasil e em Portugal e entre estes. Sem esquecer a diferença no peso da escravidão nos dois países, esta foi durante muito tempo um fator relevante nas suas relações mesmo após a independência, ou mesmo por causa desta.

De fato, como colocam Ramos, Carvalho e Silva (2018) há uma “ignorância mútua” no que se refere à história brasileira e portuguesa após a emancipação da antiga colônia, como se o Atlântico nos separasse a partir de então. Ao contrário, a partir de então há a “(...) confrontação de problemas semelhantes do campo institucional e político, como a feitura do código civil, penal e comercial ou a adoção de eleições diretas e do sistema métrico decimal (Ramos, Carvalho, Silva, 2018:10). O tema do tráfico está inserido nesta agenda de problemas compartilhados – ainda que com pesos e contextos distintos – a serem resolvidos e cujo legado faz-se sentir até os dias de hoje.

Nesse sentido, a pesquisa buscou por meio da análise comparada explicar as respostas distintas encontradas em ambos os lados do Atlântico para uma questão relevante que se impunha em um contexto de construção, no caso brasileiro, e reconstrução nacional no caso português. Seu impulso inicial insere-se no questionamento sobre como um mesmo sistema se comportou em países diferentes sob a pressão da então maior potência internacional, em um tema que, em última instância, também dizia aos princípios da nova ordem internacional que se buscava consolidar.

“Parte do desafio das monarquias tinha a ver com o elemento democrático, que passara a ser incontornável nos novos tempos. Por elemento democrático entenda-se o grau de interferência popular, via participação eleitoral, no governo dos dois países” (Ramos, Carvalho e Silva, 2018:13). É neste último aspecto que a ação dos atores políticos torna-se relevante, considerando tratar-se de uma das engrenagens do funcionamento do sistema como um todo. Sem deixar de lado às restrições

à ação política no Brasil e em Portugal no século XIX, a pesquisa buscou identificar os atores políticos e, por meio do seu poder de veto, calibrar as diferenças no impacto da sua atuação sobre o sistema e a caracterização do resultado político.

Lista de Figuras e Tabelas

Figuras

1. Cronologia do Abolicionismo no século XIX	16
2. Estrutura dos modelos de explicação de mudança institucional gradual	27
3. Modelo de mudança institucional gradual aplicado ao caso brasileiro	34
4. Modelo de mudança institucional gradual aplicado ao caso português	35
5. Causa INUS do tratado de 1842 assinado entre Portugal e Grã-Bretanha	175
6. Causa INUS da edição da Lei Eusébio de Queirós no Brasil em 1850	175

Tabelas

1. Fontes de mudança institucional	30
2. Possibilidades de coalizões políticas a partir dos tipos de atores dominantes	31
3. Estrutura institucional e contexto político brasileiro em 1850	34
4. Estrutura institucional e contexto político português em 1842	35
5. Principais características das teorias de política externa derivadas das teorias de relações internacionais	38
6. Testes de hipóteses em process tracing	48
7. Tipos de evidência nos métodos de process tracing	49
8. Leis de organização do Estado e de extinção do tráfico de escravos no Brasil (1831-1850)	100

Bibliografia:

Alencastro, Luís Felipe. “África, números do tráfico atlântico”. In *Dicionário da escravidão e da liberdade: 50 textos críticos*, org. Schwarcz, Lília M. e Gomes, Flávio, 57-63. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Alexandre, Valentim; Dias, Jill, Cord. *O Império Africano*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

Alexandre, Valentim. “Projecto colonial e abolicionismo”. *Penélope*, 14 (1994): 119-125.

Alexandre, Valentim. “Portugal em África, 1825-1974: uma perspectiva global”. *Penélope*, 11 (1993): 53-66.

Alexandre, Valentim. *Os sentidos do Império: Questão nacional e questão colonial na crise do Antigo Regime português*. Porto: Edições Afrontamento, 1992.

Alexandre, Valentim. “Portugal e a abolição do tráfico de escravos (1834-51)”. *Análise Social*, XXVI, n.111, (1991): 293-333.

Alexandre, Valentim. *Origens do colonialismo português moderno*. Lisboa: Sá da Costa, 1979.

Alden, Chris; Amnon Aran. *Foreign Policy Analysis: new approaches*. Nova Iorque: Routledge, 2012.

Allison, Graham. *The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

Almeida, João Daniel Lima de. *História do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

Almeida, Paulo Roberto de. *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil*. Brasília: Funag, 2017.

Almeida, Pedro Tavares de. “As chaves do período (1834-1890)”. In *História de Portugal*. Costa Pinto, António e Gonçalo Monteiro, 19-29. Lisboa: Editora Objectiva, 2013.

Alonso, Angela. *Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-1888)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

Amorim Neto, Octavio e Rodrigues, Júlio César Cossio. “O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública”. *Revista de Administração Pública*, 50 (6) nov./dez (2016): 1003-1027.

Banks, Michael. *The evolution of international relations theory: conflict in world society – a new perspective on international relations*. Brighton: Harvester Press, 1984.

Beach, Derek e Pedersen, Rasmus Brun. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press, 2010.

Beiguelman, Beatriz. *A formação do povo no complexo cafeeiro*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1968.

Bennett, Andrew; Checkel, Jeffrey T. *Process-Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Bethell, Leslie. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1976.

Blackburn, Robin. “Por que segunda escravidão? ” In *Escravidão e capitalismo histórico no século XIX*, org. Marquese, R. e Salles, R.,13-54. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

Blackburn, Robin. *The American Crucible: slavery, emancipation and human rights*. Londres: Verso, 2013.

Bonifácio, Maria de Fátima. *A monarquia constitucional 1807-1810*. Lisboa: Textos Editores, 2010.

Bonifácio, Maria de Fátima. “Relações Externas e Revolução Liberal. Séculos XVII a XIX”. In *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal. Sec.XIX a XX*, coord. Marques, João Almeida e Ramos, Rui, 13-24. Lisboa: Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, 2008.

Bonifácio, Maria de Fátima. *Dona Maria II*. Lisboa: Temas e Debates, 2007.

Bonifácio, Maria de Fátima. *O século XIX português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

Bonifácio, Maria de Fátima. *Seis Estudos sobre o liberalismo português*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.

Bonifácio, Maria de Fátima. “A guerra de todos contra todos”. *Análise Social*, XXVII, n.115, (1992): 91-134.

Bonifácio, Maria de Fátima. “Lisboa, bastião do proteccionismo (pautas, política e indústria nos anos 30-40 do século passado) ”. *Análise Social*, XXVII, (1991): 515-535.

Bonifácio, Maria de Fátima. “Comércio Externo e política pautal na 1.ª metade do século XIX”. *Ler História*, n.10, (1987):75-108.

Bonifácio, Maria de Fátima. “A Grã-Bretanha perante a evolução política portuguesa (hipóteses para a revisão de visões correntes)”. *Análise Social* XX, 83, (1984): 467-488.

Borges, André. “Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, São Paulo, n. 63, (2007): 45-59.

Branco, Rui. “A vida política”. In *História de Portugal*, dirs. Costa Pinto, António e Monteiro, Nuno Gonçalo, 31-74. Lisboa: Editora Objectiva, 2013.

Buarque de Holanda, Sérgio. *História da Civilização Brasileira*. Tomo II, volume 5. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Cabral, Manuel Villaverde. *O desenvolvimento do capitalismo em Portugal no século XIX*. Porto: A Regra do Jogo Edições, 1976.

Capela, José. *As burguesias portuguesas e a abolição do tráfico de escravatura*. Porto: Afrontamento, 1987.

Cardoso, José Luís; Monteiro, Nuno Gonçalo; Serrão, José Vicente, coord. *Portugal, Brasil e a Europa Napoleônica*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010.

Carvalho, José Murilo de, coord. *A construção nacional: 1830-1889*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda. 2012.

Carvalho, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Carvalho, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

Caldeira, Arlindo Manuel. *Escravos e Traficantes no Império Português: o comércio negreiro português no Atlântico durante os séculos XV a XIX*. Lisboa: 2013.

Cervo, Amado e Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

Cervo, Amado Luiz. *O Parlamento Brasileiro e as Relações Exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

Chalhoub, Sidney. *A força da escravidão: ilegalidade e costume no Brasil oitocentista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Collier, David; Mahoney, James. “Insights and Pitfalls: Selection Bias in Qualitative Research”. *World Politics*, 49.1 (1996): 56-91.

Costa, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

Dias, José Sebastião da Silva. “A Revolução Liberal Portuguesa: amálgama e não substituição de classes”. In *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, coord. Halpern Pereira, Miriam; Ferreira, Maria de Fátima Sá e Melo e Serra, João B., 21-30. Lisboa: Sá da Costa Editora, 1982.

Dias, Maria Odila Leite da Silva. *A interiorização da metrópole e outros estudos*. São Paulo: Alameda, 2005.

Dresher, Seymor. *Abolição: uma história da escravidão e do antiescravismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Dresher, Seymour. “Brazilian Abolition in Comparative Perspective”. *The Hispanic American Historical Review*, 68, n. 3 (1988): 429-460.

Eltis, David. *Economic Growth and the Ending of Transatlantic Slave Trade*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1987.

Faoro, Raimundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2001.

Fauto, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

Ferreira, Roquinaldo. “África durante o comércio negreiro”. In *Dicionário da escravidão e da liberdade: 50 textos críticos*, org. Schwarcz, Lília M. e Gomes, Flávio. 51-56. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Ferreira, Roquinaldo. *Cross-Cultural Exchange in the Atlantic World*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2014.

Florentino, Manolo. *Em costas negras: uma história do tráfico negreiro de escravos entre a África e o Rio de Janeiro (séculos XVIII e XIX)*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

Garcia, Eugênio Vargas, org. *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos (1493-2008)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

Gerring, John; Cojocar. “Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods”. *Sociological Methods & Research*, 45 (2016): 392-423.

Goertz, Gary. *Multimethod Research, causal mechanisms and case studies: an integrated approach*. New Jersey: Princeton University Press, 2017.

Hagan, John. "Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring: A Framework for Comparative Analysis". In *Foreign policy restructuring: how governments respond to global change*, eds. Jerel, A, Rosati, J. H; Sampson III, M.W, 138-163. Columbia, South Carolina: South Carolina University Press, 1994.

Hill, Christopher. *The changing politics of Foreign Policy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2003.

Huntington, Samuel. *Terceira Onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

Kahler, M. ed. *Liberalization and foreign policy*. New York: Columbia University Press, 1997.

King, Gary; Keohane, Robert & Verba, Sidney. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

Lains, Pedro, Miranda, Susana Munch, e Costa, Leonor Freire. *An Economic History of Portugal: 1143-2010*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Lains, Pedro. *Os Progressos do Atraso. Uma Nova História Econômica de Portugal: 1942-1992*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

Lasagna, Marcelo. "Cambio institucional y política exterior: um modelo explicativo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, n. 32, (1996): 45-64.

Lenharo, Alcir. *As Tropas da Moderação*. São Paulo: Editora Símbolo, 1979.

Linz, J.J.; Stepan, A. *A Transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Lynch, Christian Edward Cyril. Necessidade ou contingência? A queda do império reconsiderada. In *Dois países, um sistema: a monarquia constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)*, coord. Ramos, Rui, Carvalho, José Murilo e Silva, Isabel Corrêa da, 407-432.

Lynch, Christian Edward Cyril. *Da monarquia à oligarquia. História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)*. São Paulo: Alameda, 2014.

Magnoli, Demétrio. *O corpo da Pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Moderna, 1997.

Mahoney, James, Thelen, Kathleen, eds. “A Theory of Gradual Institutional Change”. In: *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power*, eds. Mahoney, James e Thelen, Kathleen, 1-34. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

Mamigonian, Beatriz Galotti e Grinberg, Keila. “Lei de 1831”. In *Dicionário da Escravidão e Liberdade*, orgs. Swcharcz, Lilia M. e Gomes, Flávio, 285-291. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Mamigonian, Beatriz. *Africanos Livres: a abolição do tráfico de escravos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

Marques, João Pedro. *Os sons do silêncio: o Portugal de oitocentos e a abolição do tráfico de escravos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

Marques, Leonardo. *The United States and the Transatlantic Slave Trade to the Americas, 1776 – 1867*. New Haven: Yale University Press, 2016.

Marques, Leonardo. “A participação norte-americana no tráfico transatlântico de escravos para os Estados Unidos, Cuba e Brasil”, *História: Questões e Debates*, n.52, (2010): 91-117.

Marquese, Rafael; Parron, Tâmis; Berbel, Márcia. *Slavery and Politics: Brazil and Cuba, 1790-1850*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2016.

Mattos, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Editora HUCITEC, 2004.

Miranda, Jorge. *O constitucionalismo liberal luso-brasileiro*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, 2001.

Medina, João. *História de Portugal*. Lisboa: Ediclube, 1993.

Mónica, Maria Filomena. “A lenta morte da Câmara dos Pares (1878-1896) ”, *Análise Social*, XXIX, n. 125-126, (1994): 121-152.

Monteiro, Nuno Gonçalo e Silva, Isabel Corrêa da. “Elites e nobreza na monarquia liberal portuguesa: um itinerário crítico”. In: *A monarquia constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)*, coord. Ramos, Rui, Carvalho, José Murilo de, Silva, Isabel Corrêa da, 321-351. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2018.

Morgenthau, Hans. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2003.

Needell, Jeffrey. *The Party of Order*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

O'Donnel, Guillermo, Schmitter, Phillipe. *Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

Paquette, Gabriel. *Imperial Portugal in the Age of Atlantic Revolutions: The Luso-Brazilian World, c.1770-1850*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Paquette, Gabriel. "The Brazilian origins of the 1826 Portuguese Constitution". *European History Quarterly*, 41(3), (2011): 444-471.

Paquette, Gabriel. "After Brazil: Portuguese debates on Empire, c. 1820-1851". *Journal of Colonialism & Colonial History*, XI, n. 2 (2010): p.4-32.

Parron, Tâmis. "The British Empire and the Suppression of the Slave Trade to Brazil: a Global History Analysis". *Journal of World History*, XXIX, n. 1, (2018): 1-35.

Parron, Tâmis; El Youssef, A. e Estefanes, B.F. "Vale expandido: contrabando negreiro e a construção de uma dinâmica política nacional no Império do Brasil", *Almanak Guarulhos*, n.07, (2014): 137-159.

Parron, Tâmis. *A política da escravidão no Império do Brasil, 1826-1865*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

Pereira, Miriam Halpern. *Das Revoluções Liberais ao Estado Novo*. Lisboa: Editorial Presença, 1994.

Putnam, Robert. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". In Evans, Peter; Jacobson, Harold K; Putnam, Robert D. *Doubled-Edged Diplomacy: International Bargaining and domestic politics*. University of California Press, 1993. p.431-468.

Ramos, Rui. "Concepções do poder real na monarquia portuguesa". In *Dois países, um sistema: a monarquia constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)*, coord. Ramos, Rui, Carvalho, José Murilo e Silva, Isabel Corrêa da, 87-122. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2018.

Ramos, Rui; Carvalho, José Murilo de; Silva, Isabel Correia da. "Dois países, um sistema". In *Dois países, um sistema: a monarquia constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)*, coord. Ramos, Rui, Carvalho, José Murilo e Silva, Isabel Corrêa da, 9-15. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2018.

Ramos, Rui. *História de Portugal*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2009.

Reis, António, dir. *Portugal Contemporâneo*, v. 1. Lisboa: Publicações Alfa, 1990.

Reis, Jaime. "O atraso econômico português em perspectiva histórica (1860-1913)". *Análise Social*, XX, 80, (1984): 7-28.

Rittberger, Volker. *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*. Tübingen: Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, 2004.

Rodrigues, Jaime. *De costa a costa: escravos, marinheiros e intermediários do tráfico negreiro de Angola ao Rio de Janeiro (1780-1860)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

Rodrigues, Jaime. *O infame comércio: propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP/CECULT, 2000.

Rodrigues, José Honório. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

Rodrigues, Karina Furtado. “Democratic Transparency Pacts on Defense: assessing change in civilian access to military information in Brazil and Mexico”. Tese de doutoramento, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2017.

Sá, Victor. “Factores da crise do liberalismo em Portugal”. In *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, coord. Halpern Pereira, Miriam; Ferreira, Maria de Fátima Sá e Melo e Serra, João B., 27-30. Lisboa: Sá da Costa Editora, 1982.

Santos, Fernando Piteira. *Geografia e economia da revolução de 1820*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1975.

Santos, Luis Cláudio Villafañe G. *O evangelho do Barão: Rio Branco e a identidade brasileira*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

Sardica, Miguel. “A Revolução Liberal e a Política de Defesa e Segurança Pública (1820-1851)”. In *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal: século XIX a XX*, Marques, João Almeida e Ramos, Rui 25-52. Lisboa: Edições Cosmos e Instituto da Defesa Nacional, 2008.

Sardica, Miguel. “A vida partidária portuguesa nos primeiros anos da Regeneração”. *Análise Social*, XXXII, n.143-144, (1997): 747-777.

Schwarcz, Lilia Moritz. *As barbas do Imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Serrão, Joel. “Democratismo versus liberalismo”. In *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, coord. Halpern Pereira, Miriam; Ferreira, Maria de Fátima Sá e Melo e Serra, João B., 3-18. Lisboa: Sá da Costa Editora, 1982.

Silbert, Albert. *Do Portugal do Antigo Regime ao Portugal Oitocentista*. São Paulo: Editora Horizonte, 1972.

Silva, Fábio Mariano e Cunha, Eleonora Shchettini Martins. “*Process-tracing* e a produção de inferência causal”. *Teoria & Sociedade*, n.22.2, (2014):104-125.

Singer, David. “The level of analysis problem in international relations”. *World Politics*, vol.14, n.1, *The International System: Theoretical Essays* (1961): 77-92.

Silva, António Martins da. “A vitória definitiva do liberalismo e a instabilidade constitucional: cartismo, setembrismo e cabralismo”. In *História de Portugal: o liberalismo*. Coord., José Mattoso, 89-119. Lisboa: Editorial Estampa, 1993.

Silveira, Luís Espinha da. “A venda dos bens nacionais (1834-1843): uma primeira abordagem”. *Análise Social*, XVI, n. 61-62, (1980): 81-110.

Slenes, Robert W. “Africanos centrais”. In *Dicionário da Escravidão e Liberdade*, orgs. Swcharcz, Lília M. e Gomes, Flávio, 64-70. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Snyder, Richard; Bruck, Henry. Sapin, Burton. *Decision-making as an approach to the study of international politics*. Oxford: Princeton University Organizational, 1954.

Starling, Heloísa M. *Ser Republicano no Brasil Colônia: A História de uma tradição esquecida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Tomish, Dale. “A escravidão no capitalismo histórico: rumo a uma teórica segunda escravidão”. In *Escravidão e capitalismo histórico no século XIX*, orgs. Marquese, Rafael e Salles, Ricardo, 55-97. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

Valente, Vasco Pulido. *Revolução Liberal (1834-1836): os devoristas*. Lisboa: Alêthea Editores, 2007, 2ª Ed.

Vargues, Isabel e Torgal, Luís Reis. “Da revolução à contra-revolução: vintismo, cartismo, absolutismo. O exílio político”. In *Historia de Portugal*, cord., Mattoso, José, 65-87. Lisboa, Editorial Estampa, 1993.

Vieira, Diego Mota; Câmara, Leonor Moreira; Gomes, Ricardo Corrêa. “Entre o ocaso do Império e a afirmação da República no Brasil: mudança institucional gradual e transformativa”. *Revista de Administração Pública*, 48, n.3 (2014): 531-550.

Villa, Marco Antônio. *A história das constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Company, 1979.

Waltz, Kenneth. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press, 1965